



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

경찰 중립화 제도 변화에
관한 연구

2015년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공
이 종 은

경찰 중립화 제도 변화에 관한 연구

지도교수 김 병 섭

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

이 종 은

이종은의 행정학석사 학위논문을 인준함

2014년 12월

위 원 장

부 위 원 장

위 원

이 석 원 (인)

우 지 숙 (인)

김 병 섭 (인)

국문초록

본 연구는 경찰중립화제도의 역사적 변화 과정을 치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대로 나누어 분석하였다. 이러한 분석을 위한 연구방법으로 사례연구방법을 적용하였으며 자료 수집을 위해 국회속기록, 국회공청회기록, 언론보도, 연구자료, 경찰편찬역사서, 경찰청장 취임사 및 신년사 등의 문헌자료와 함께 면접을 사용하였다.

분석틀을 구축하기 위한 선행연구 검토에서는 정치적 중립, 경찰중립화, 제도, 제도변화를 검토하였다. 정치적 중립과 경찰중립화의 다양한 의미를 확인하였고 다양한 제도의 개념과 제도 변화의 기제를 파악하였다. 또한 각 경찰중립화제도가 어떻게 정치적 중립성을 확보할 수 있는지 검토하였다.

이러한 검토 후 본 연구는 경찰중립화제도 변화에 관계하는 영향요인을 거시적 구조와 행위자로 설정하는 분석틀을 설정하였다. 거시적 구조는 정치적 환경을 통해 분석하였으며 행위자는 변화추진자와 변화반대자로 유형화하는 동시에 각 행위자의 주장과 정치적 중립에 대한 인식을 분석하였다. 또한 제도변화는 국회에 제출되고 통과된 법안을 중심으로 분석하였다. 이를 통해 거시적 구조 변화가 어떻게 행위자에게 기회 또는 제약으로 작용하는지 그리고 제도변화에 직접적으로는 어떤 영향을 미치는지와 각 행위자의 행동이 제도변화에 어떻게 영향을 미치는지를 파악하려고 하였다.

사례분석의 결과 경찰중립화제도는 거의 변화하지 않은 것으로 나타났다. 치안국시대·치안본부시대·경찰청시대에 경찰중립화제도 도입에 대한 많은 논의가 있었음에도 불구하고 경찰청의 설치, 경찰위원회 도입, 경찰청장 임기제 및 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한 등의 제도변화가 있었으나 실제 운영에 있어서는 경찰의 정치적 중립을 실질적으로 제고하는 역할을 하지 못하고 있다.

면접의 결과 경찰에 의한 적극적인 정치적 중립 훼손은 많이 감소하였으나 소극적인 정치적 중립 훼손은 언제든지 발생할 수 있다는 점을 고려할 때 향후 경찰의 정치적 중립을 확고히 하기 위해 국무총리 산하에 경찰에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 공안위원회를 설치하는 것, 공안위원회 구성에서 정치적 중립 확보를 위해 여당과 야당 또는 입법부·사법부·행정부에서 각각 위원을 추천하는 것 그리고 현재 제도화되어 있는 경찰청장 임기제를 실질적으로 지키는 것을 제안하며 궁극적으로는 자치경찰제도를 도입하고 경찰에 수사권을 부여하여 자치경찰과 중앙경찰 사이·경찰과 검찰 사이에 견제와 균형을 이룰 것을 제안한다.

주요어 : 경찰, 정치적중립, 경찰중립화제도, 제도변화

학번 : 2013-21908

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 연구목적	1
제2절 연구범위 및 연구방법	2
제2장 선행연구의 검토	4
제1절 정치적 중립과 경찰 중립화	4
1. 정치적 중립	4
2. 경찰 중립화	7
제2절 제도와 제도변화	11
1. 제도와 제도변화	11
1) 제도의 개념과 의의	11
2) 제도변화	14
2. 제도 변화에 대한 선행연구의 검토	17
제3장 연구방법과 분석틀	22
제1절 연구방법	22
제2절 분석틀	22
1. 분석틀	23
2. 분석요소 : 거시적 구조, 행위자, 제도변화	25
1) 거시적 구조	25
2) 행위자	26
3) 제도변화	28
제4장 사례분석	29
제1절 치안국 시대	29
1. 거시적 구조	29

2. 행위자	31
1) 변화추진자	31
(1) 야당	31
(2) 시민대표	36
(3) 경찰	38
2) 변화반대자	40
(1) 정부부문	40
(2) 여당	44
3. 제도변화 : 제도변화의 내용	45
4. 소결	48
 제2절 치안본부 시대	47
1. 거시적 구조	47
2. 행위자	49
1) 변화추진자	49
(1) 야당	50
(2) 경찰	55
2) 변화반대자	58
(1) 정부부문	58
(2) 여당	61
3. 제도변화 : 제도변화의 내용	62
4. 소결	63
 제3절 경찰청 시대	65
1. 거시적 구조	65
2. 행위자	66
1) 변화추진자 : 야당	66
2) 변화반대자	67
(1) 여당	67

(2) 경찰	69
3. 제도변화 : 제도변화의 내용	70
4. 소결	71
제4절 분석결과 종합	72
1. 경찰 중립화 제도	72
1) 경찰 위원회 제도	73
2) 자치경찰제도	74
3) 경찰의 수사권 보장	74
4) 경찰청장 퇴임 후 정당 활동 제한 및 경찰청장의 임기제 ..	75
2. 시대별 논의의 종합	75
제5장 결론	88
제1절 요약	88
제2절 연구의 시사점 및 한계	90
1. 연구의 시사점	90
2. 연구의 한계	91
<참고문헌>	92

표차례

<표 1> 제도변화에 대한 설명 유형	17
<표 2> 치안국 시대 야당의 경찰법안 주요 내용 비교	32
<표 3> 치안국 시대 경찰관 정원 추이	39
<표 4> 치안국 시대 정부부문의 경찰법안 주요 내용 비교	41
<표 5> 야3당의 경찰법안 주요 내용 비교	52
<표 6> 야3당 단일안과 정부안의 주요 내용 비교	54
<표 7> 야3당 단일안과 정부안의 주요 내용 비교	60
<표 8> 시대별 논의 및 도입된 경찰중립화제도	79
<표 9> 유형별 선거법 위반행위 : 국회의원 선거	83

그림차례

<그림 1> 연구 분석틀	25
---------------------	----

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 연구목적

경찰은 우리 사회에서 다양한 임무를 맡고 있고 국민과 직접적으로 접촉하는 업무가 많아 국민에 대한 영향력이 큰 정부기관 중 하나이다. 구체적으로 경찰은 직무로 ①국민의 생명·신체 및 재산의 보호 ②범죄의 예방·진압 및 수사 ③경비, 주요 인사 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 ④치안정보의 수집·작성 및 배포 ⑤교통 단속과 교통 위해의 방지 ⑥외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 ⑦그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지를 맡고 있다¹⁾. 경찰은 국민으로부터 이러한 직무를 국민에 대한 봉사자로서 행할 것을 요청받는다.

하지만 역사적으로 경찰은 국민에 대한 봉사자로서 직무를 행하기 보다는 집권 여당 및 대통령의 집권 연장을 위한 정치적 도구로서 이용되어 온 사례가 많았다. 이승만 정권 시기에 있었던 3·15부정선거나 전두환·노태우 정권시기 있었던 시국사건(부천시 성고문사건, 박종철 고문치사사건, 강경대 사건, 이한열 사건)이 그 대표적인 사례이다. 이렇게 경찰의 정치적 중립이 훼손되는 사건 이후에 발생한 4·19혁명이나 민주화 운동이 계기가 되어 경찰 중립화 제도의 형성 및 변화를 위한 많은 논의가 있었다.

하지만 현재에도 여전히 경찰의 정치적 중립성에 대해 의구심이 존재한다. 민주당 유대운 의원이 전국 일선 하위직 경찰들을 상대로 설문조사한 결과 경찰 수뇌부의 정치적 중립에 관해서 ‘지켜지지 않고 있다’는 응답이 53.2%로 나타났다. 특히 직급별로는 경감 55.0%, 경위 52.9%, 경사 54.1%, 경장 55.1%, 순경 48.5%가 ‘지켜지지 않고

1) 경찰관 직무집행법 제2조 “경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지“

있다'고 응답하여 직급 구분 없이 모든 직급에서 경찰 수뇌부의 정치적 중립에 대한 불신이 고르게 퍼져 있는 것으로 나타났다²⁾.

따라서 경찰이 집권 여당 및 대통령의 정치적 도구로 이용될 가능성을 미연에 방지하고 정치적 중립의 보장을 통해 경찰 공무원 스스로 특정 세력을 비호하는 것이 아니라 국민에 대해 봉사한다는 자부심을 갖도록 하기위해 경찰의 정치적 중립 및 이를 보장하는 제도 논의는 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 본 연구에서는 종단적 접근을 통해 경찰중립화제도의 도입 및 변화과정에 대해 파악한다. 이를 통해 제도변화를 요구하게 되는 계기는 무엇이며 이러한 변화를 촉진하게 되는 요인과 거부하는 요인들은 무엇인지 그리고 어떻게 결론이 나는지를 분석하려고 한다. 구체적으로는 거시적 구조가 어떻게 제도변화의 계기로 작동하며 거시적 구조의 변화로 행위자의 행위가 어떻게 변화하는지 그리고 그 결과 제도변화의 내용에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하고자 한다. 또한 추가적으로 현재 경찰의 정치적 중립에 대해 진단하고 변화이유를 파악하고자 한다. 궁극적으로 차후 경찰중립화제도 변화의 논의가 있을 때 보다 경찰의 중립성을 제고하는 제도를 도입함으로써 경찰이 국민으로부터 신뢰받는 기관이 되도록 기여할 수 있도록 하기 위한 것이다.

제2절 연구범위 및 연구방법

본 연구는 대한민국에서 있었던 경찰 중립화 제도 변화를 연구 대상으로 한다. 따라서 본 연구의 공간적 범위는 대한민국, 시간적 범위는 대한민국 건국 후 현재까지로 한다. 시간적 범위와 관련하여 경찰은 치안국, 치안본부, 경찰청 순서로 그 조직이 변화하였는바

2) 설문조사는 경찰교육원에서 2013년 9월 일선 경찰 교육대상자를 대상으로 지난 9월 6일 ~ 27일 사이에 방문조사를 통해 이루어 졌으며, 표본은 1,024명, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 이다.

이를 기준으로 하여 치안국 시대는 국립경찰 창설일인 1948년 10월 21일에서 치안본부 승격을 내용으로 하는 정부조직법 개정이 통과된 1974년 12월 24일, 치안본부 시대는 치안본부 승격일인 1974년 12월 25일에서 경찰청 개청일인 1991년 7월 31일, 경찰청 시대는 1991년 8월 1일부터 현재까지로 구분한다. 내용적 범위에 있어서는 정치적 중립, 경찰중립화, 제도와 제도변화에 대한 선행연구들을 범위로 한다.

본 연구의 연구방법으로는 사례연구방법을 적용한다. 즉, 경찰중립화 제도의 변화를 국회속기록, 국회공청회기록, 언론보도, 연구자료, 경찰편찬역사서 등의 문헌 자료와 함께 면접을 활용하여 사례연구방법을 통해서 분석하고자 한다. 특히 면접은 치안본부 시대인 1988년 1월 29일 『조선일보』에 양심선언을 발표한 이병무 전 총경과 양심선언 이후 경찰대학 총동문회가 ‘경찰 중립화 선언’을 채택하도록 주도한 황운하 경무관 그리고 서울대학교 행정대학원에서 교육중인 현직 총경 3명을 대상으로 2014년 11, 12월에 이루어졌다. 이를 통해 제도변화를 요구하게 되는 계기는 무엇이며 각 행위자의 행동이 제도변화에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 분석하려고 한다. 구체적으로 거시적 구조가 어떻게 제도변화의 계기 및 제약으로 작동하며 거시적 구조의 변화로 인해 행위자가 어떻게 반응하는지 그리고 그 결과 제도변화의 내용에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하고자 한다. 동시에 거시적 구조의 변화가 제도 변화에 어떠한 영향을 미치는지 파악하려고 한다. 또한 추가적으로 현재 경찰의 정치적 중립에 대해 진단하고 변화이유를 파악하고자 한다.

제2장 선행연구

제1절 정치적 중립과 경찰 중립화

1. 정치적 중립

정치적 중립(political neutrality)의 의미는 학자에 따라 다양하다. 정치행정이원론을 주장하는 학자들은 정치와 행정의 분리를 강조하면서 정치적 중립을 공무원의 중립적 역량(neutral competence)으로 파악한다. 중립적 역량이란 정부의 과업을 개인적, 파당적인 기준이 아닌 객관적이고 명백한 기준에 따라 전문적으로 행하는 것을 의미한다(Kaufman, 1956: 1060).

Sossin(2005: 25)은 정치적 중립에 대해 정권 혹은 집권정부가 공무원의 의견을 구하지 않을 경우 공무원은 자신의 의견을 주장하여서는 안 되며, 만약 공무원의 의견을 구할 경우 성심성의껏 조언을 해주어야 한다고 하면서 공무원 자신의 견해와 집권정부의 견해가 다를지라도 집권정부의 정책을 실현하는데 최선을 다해야한다고 설명한다.

정치적 중립에 대한 또 다른 견해로 Levitan(2007: 13)은 각 정당들이 제시하는 정치적 철학에 대해 중립적인 태도를 가지는 것을 정치적 중립이라고 보면서 구체적으로 공무원은 정당에 대한 참여와 무관하여야 하며 어떤 정당이 정권을 잡는지와 상관없이 동일한 열정과 결정으로 행정을 수행해야 한다고 설명한다. 이와 유사하게 오석홍(2009: 544)은 공무원의 정치적 중립을 “부당한 정당적 정실이나 당파적 정쟁에 대한 중립”을 뜻하며 공무원이 정치적 중립을 지키는 것은 결국 국민 전체의 봉사자로서 본분을 지키고 임무수행의 공평·무사성을 지켜야 한다는 의미라고 설명한다. 공무원의 정치적 중립에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

오석홍(1992)은 정치적 중립을 부당한 정파적 정실이나 당파적 정쟁에 대한 중립을 뜻한다고 보면서 공무원은 국민전체의 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 한다고 보았다. 정치적 중립이 정치행정이원론에 입각한 개념이었지만 현대행정국가의 요청을 고려할 때 정치행정이원론 관점에서 역시 정치적 중립은 중요하다고 보았다. 구체적으로 정치적 중립성이 필요한 이유에 대하여 공익추구의 보장, 업관의 폐해 방지, 정부업무의 계속성 보장, 정치체제의 균형성장을 들었으며 정치적 중립 요구에 대한 회의론에 대하여 정치적 중립 요구의 취지에 대한 오해에 기인한 것도 있고 현실에 적합하지 않은 제한 조치를 비판하는 것도 있다고 하였다. 정치적 중립에 대한 회의론에 대해 공무원의 자유제한을 최소한으로 그치게 해야 한다는 요청이 공무원의 정치적 중립을 부정하는 데까지 이르게 할 수는 없으며, 실적제가 완벽히 운영되어 공무원과 정치인이 높은 도덕적 기준에 따라 행동하는 이상적 상황에 도달하지 못하는 한 공무원들의 정치적 자유가 법적으로 제약받지 않을 수 없다고 하였다.

임재홍(2006)은 공무원 중립의 문제가 종래 공무원이 동원된 정치적 개입(선거개입)이 문제였다면 현재는 공무원의 정치적 권리의 행사가 문제로 되고 있다고 보면서 공무원의 정치적 중립을 강조한 미국의 법제가 일본을 거쳐 우리나라에 영향을 준 과정을 검토한다. 검토 결과 미국 일본 한국 순으로 법제가 계수되면서 공무원의 정치적 중립을 제한하는 정도가 점점 강해졌으나 일본에 영향을 준 미국의 Hatch법은 특정 정치상황의 산물로 1993년 폐지에 가까운 전면개정이 이루어졌다고 한다. 그럼에도 불구하고 현재 일본과 한국의 법제는 여전히 공무원의 정치적 기본권을 과도하게 침해하고 있는 상황으로 차후 입법을 통해 공무원의 정치적 기본권이 보장되는 방향으로 정치적 중립의무 규정의 개선이 필요하다고 주장한다.

정재명 & 최승제 (2010)는 공무원의 정치적 중립 규정 및 법규내용의 필요성과 효율성 그리고 각 쟁점 사항들에 대해 지방자치단체 공무원들의 인식 조사를 통해 실증적으로 분석하였다. 분석결과 응

답자의 51.4%가 정치적 중립 규정의 필요성을 긍정하였다. 특히 정치적 중립의 긍정적인 효과로 국민전체에 대해 공평무사하게 봉사할 수 있다는 점과 공공성이 강한 공무원의 직무특성을 고려할 때 정치적 중립 규정이 국민생활에 미치는 공무원의 영향을 최소화한다는 점, 부정적인 효과로 공무원 역시 국민임에도 정치적 기본권이 침해될 수 있다는 점과 시대 변화 추세를 반영하지 못하고 있다는 점을 강하게 인식하고 있었다. 또한 정치적 참여제한 규정의 개정의 필요성 여부에 대해 61.7%가 개정이 필요한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

박천오(2011: 26-28)는 정치적 중립 의무의 내용이 복합적이며 상충적이라고 하면서 정치적 중립의무를 여섯 가지 의미로 분류한다. 구체적으로 첫째, 공무원은 정책 결정에 관여하지 않아야 한다는 의미로 중립적 역량을 강조하는 의미 둘째, 공무원은 정당에 대한 공헌과 무관하게 실적을 토대로 선발되고 관리되어야 한다는 의미 셋째, 공무원이 파당적 정치활동(partisan political activities)을 하지 않아야 한다는 의미 넷째, 공무원이 전문가로서 정치적 고려를 떠난 독립적이고 객관적·전문직업적 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근해야 한다는 의미 다섯째, 공무원은 정권 혹은 집권 정부의 정책이나 행정에 대해 공개적으로 비판할 수 없다는 의미 여섯째, 공무원은 자신의 정치적 철학이나 의견과 무관하게 집권 정부의 정책 실현에 충실해야 한다는 의미로 분류한다.

윤건수 & 한승주(2012)는 기존에 ‘정치적 중립’의 경험에 대한 연구가 이루어지지 않았다는 점에 착안하여 공무원들이 정치적 중립과 관련하여 실제로 가졌던 경험의 차원을 밝히려고 하였다. 14명의 지방자치단체 6급 이하 공무원에 대해 면접, 전화, 이메일 조사를 통해 정치적 중립의 차원으로 선거개입과 동원, 고위공무원의 재량권 행사, 노조를 통한 집단적 활동, 각종 매체를 통한 의견 표명, 인맥의 적극적인 동원과 활용, 불합리한 명령에 대한 복종 등을 찾아냈다. 이 연구는 6개 범주 안에 공통으로 작용하는 2가지 담론이 있

다는 것을 발견하였다. 첫째는 정치적 중립이라는 것이 정치와 행정의 관계를 설명하기 보다는 행정 내부의 위계적 승진구조를 표현하는 담론이라는 것이며, 둘째는 지방자치의 제도화 과정에서 나타나는 신 업관제의 흐름 때문에 중하위직 공무원의 정체성이 흔들리고 전문성이 위협 받고 있다는 것이다. 위 담론을 토대로 정치적 중립이 훼손되는 것을 막기 위해서는 단체장이나 기관장에게 주어진 과도한 인사권을 견제할 수 있는 장치를 설계해야 한다는 시사점을 제시한다.

최동훈(2012)은 한국 공무원의 정치적 중립에 대한 개념 인식을 알아보기 위해 Q방법론을 이용하였다. 그 결과 공무원의 정치적 중립 개념을 공무원이 자율성과 전문성에 기반을 두고 업무 수행을 하는 것으로 이해하는 ‘자율·전문성 중시형’, 현재 집권하고 있는 정부의 정책실현에 충실하는 것으로 이해하는 ‘충성 중시형’, 공무원이 정당 정치와 관련된 활동에 개입하지 않는 것에 국한하여 이해하는 ‘비당파성 중시형’, 그리고 업무 수행 과정에서의 공정함, 공평함으로 이해하는 ‘공정성 중시형’ 등 네 가지 인식유형을 발견하였다.

이들의 주장을 종합적으로 살펴보면 정치적 중립의 의미를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 선거개입과 같은 파당적인 정치 활동을 금지한다는 의미이다. 둘째, 정당에 대한 공헌과 무관하게 실적을 토대로 선발되고 관리되어야 한다는 실적에 기반을 둔 인사관리를 의미한다. 셋째, 전문가로서 독립적이고 객관적·전문직업적 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근해야 한다는 의미이다. 넷째, 정치적 철학이나 의견과 무관하게 현재 집권하고 있는 정부의 정책실현에 충실해야 한다는 의미이다.

2. 경찰 중립화

경찰 중립화란 경찰의 정치적 중립성을 제고 또는 보장하는 것을

의미한다. 우리나라 경찰은 정부수립 당시부터 정치적 중립성에 대한 논쟁이 있어 왔으며 특히 이승만 정부, 전두환 정부시기에 정권의 유지 및 재창출에 직·간접적으로 개입하였던 역사적 경험의 결과 경찰의 정치적 중립성이 강조되어 왔다. 경찰법 제4조에는 “국가경찰은 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다.”고 규정되어 있는데 이는 경찰 중립화가 경찰이 추구해야할 규범임을 명시한 것으로 볼 수 있다.

경찰중립화의 개념에 대해 이상안(1996 : 65)은 경찰조직의 중립화와 경찰공무원 개인의 정치적 중립을 모두 포함하는 개념으로 정치 권력으로부터 간섭을 받지 않는 것을 의미한다고 하였다. 또한 이황우(2005 : 27)는 경찰의 정치적 중립성에 대해 경찰이 어떤 특정한 정당이나 특수 계층의 이익을 위하여 봉사하는 기관이 되어서는 안 된다는 것을 의미하며 만약 경찰이 정치의 권력구축과정에 개입하거나 정치로부터 부당한 영향력을 받게 된다면 국민의 자유와 권리는 보장될 수 없다고 보았다. 경찰 중립화에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

안갑준(1963)은 한국경찰의 연혁과 제도, 외국 경찰의 정치적 중립을 위한 제도 그리고 한국의 정치현실과 경찰의 정치적 중립 훼손을 검토한 후 경찰의 정치적 중립을 보장할 수 있는 방안을 제시한다. 경찰 중립화의 방안을 법적보장과 운영상보장으로 나누어 법적보장으로는 첫째 국가경찰제도의 채택할 것, 둘째 경찰 업무의 한계를 설정할 것, 셋째 중앙공안위원회제도와 지방공안위원회제도를 채택할 것, 넷째 검찰로부터 경찰 수사의 주체성을 유지할 것을 제안하며 운영상보장으로 첫째 경찰지도자의 등용에 신중을 기할 것, 둘째 경찰관의 자질을 향상시키기 위하여 경찰교육에 주력할 것, 셋째 경찰관의 신분을 실질적으로 보장해줄 것, 넷째 정치가는 정치적으로 경찰을 이용하지 말고 국민은 이를 철저히 감시할 것을 제시

한다.

최응렬(1996)은 경찰법제를 중심으로 경찰의 정치적 중립화 방안에 대해 연구하였다. 경찰의 정치적 중립을 저해하는 제약요인을 내부요인과 외부요인으로 분류하였는데 경찰청의 독자성 결여에 따른 경찰인사권의 제약, 경찰위원회의 독립성·중립성 결여, 시·도지사의 지휘·감독권의 결여, 자치경찰조직의 결여를 내부요인으로 파악하였고 타 기관 협조업무의 과다, 경찰책임자의 빈번한 교체를 외부요인으로 파악하였다. 그리고 이러한 제약을 극복하고 경찰의 정치적 중립화를 달성하기 위한 방안으로 경찰청과 경찰위원회를 내부부로부터 분리시켜 중앙에 국가경찰위원회를 국무총리 소속의 독립기구로서 설치하고 경찰청을 치안처로 개편, 자치경찰제도의 도입, 타 기관과의 협조업무 축소 및 법적 근거 명시, 경찰책임자의 임기제 실시를 제안하였다.

정상완(2001)은 우리나라 및 외국의 경찰제도의 역사적 변천과 운영체제에 대한 검토를 통하여 경찰조직의 경제성과 효과성을 극대화할 수 있는 정책적 방향을 제시하였다. 구체적으로 경찰제도의 정책방향으로 첫째, 경찰위원회를 설치하고 경찰의 업무한계를 명확하게 하여 경찰제도의 민주성과 정치적 중립성을 확보할 것 둘째, 자치경찰제를 도입하여 경찰행정의 독립성을 확보할 것을 제시하였다.

신환철 & 손봉선(1997)은 경찰중립화의 개념과 본질을 설명하고 이를 토대로 외국의 경찰제도와 우리나라의 경찰중립화를 위한 노력을 검토한 후 경찰의 중립화 방안을 제시하였다. 구체적으로 첫째 경찰기구개편과 관련하여 경찰조직을 정치적으로 이용하지 못하도록 경찰을 내부부에서 독립시켜 국무총리 직속기관으로 승격하여야 하며 경찰위원회의 기능을 강화하고 자치경찰제를 도입할 것, 둘째 경찰관의 자질을 향상을 위해 교육을 강화하고 우수인재 유치를 위해 처우를 개선하고 신분보장을 강화할 것, 셋째 경찰 중립화를 법적·제도적으로 보장할 것, 넷째 수사권 독립과 관련하여 검찰이 정치적으로 중립되어있지 못한 상황에서 경찰이 검찰에 예속될 경우

경찰의 중립성이 훼손될 수 있으므로 경찰에 수사권을 부여할 것을 제시하였다.

이창무(2008)는 역사 제도적 분석 방법을 통해 현재의 경찰시스템과 제도는 1990년 3당 합당 이후 정치적 이해득실에 따라 제정되어 현재까지 이어진 것으로 이러한 경찰법의 태생적 한계와 이로 인한 문제들이 경찰의 독립성을 저해하고 경찰의 제도화와 시스템화를 저해하는 요인이 되고 있다고 설명한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 경찰법 개정을 통한 경찰의 신제도화 필요성을 강조하는 한편 새 정부가 새로운 경찰 패러다임의 기틀에서 치안정책을 공고히 하고 궁극적으로 국민에 대한 치안서비스를 향상할 수 있도록 이론적 틀과 담론화의 장을 제공하려 하였다.

이상원(2013)은 경찰 중립화를 위해 1991년 도입된 경찰위원회제도의 현황을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 현재 경찰위원회는 설립당시의 경찰이념인 정치적 중립성, 민주성, 효율성 등을 제대로 수행하지 못 하여 형식적인 경찰행정관리기관으로 존재하고 있으며 이에 대한 개선방안으로 첫째 위원선임 방법을 현재 안전행정부장관이 7인을 추천하는 것에서 행정부에서 2인, 입법부에서 2인, 사법부에서 2인, 경찰청장이 1인을 추천하도록 하고 광범위하게 인정되는 안전행정부장관의 재의요구권을 엄격하게 규정할 것, 둘째 다양한 시민들이 참여할 수 있도록 할 것, 셋째 전문성·효율성을 제고하여 실질적인 심의·의결기관이 될 수 있도록 할 것을 제시한다.

정리하자면 앞서 살펴본 바와 같이 정치적 중립을 ①파당적 정치활동 금지 ②실적에 기반을 둔 인사관리 ③독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정 ④정부 정책에 대한 충실한 실현으로 파악할 때 경찰 중립화는 경찰 공무원의 파당적 정치활동을 제한하고, 실적에 기반을 둔 인사관리를 폭 넓게 적용하며, 경찰의 독립적 전문직업적 능력을 향상시키고, 정부 정책에 대해 충실하게 실현하도록 하여 정치적 중립을 제고 또는 보장하는 것을 의미한다.

제2절 제도와 제도변화

1. 제도와 제도변화

경찰 창설 이후 경찰중립화제도 도입 및 변화에 대한 주장이 지속적으로 제기되었다. 특히 경찰이 적극적으로 정치적 중립을 훼손하였던 이승만 정권 시기, 군사정권 시기에는 경찰중립화제도 도입 및 변화에 대해 전사회적으로 강하게 주장되었다. 경찰중립화제도가 역사적으로 어떻게 변화하였는지 파악하기 위해서는 우선적으로 제도의 개념, 제도의 특성, 제도변화의 의미 그리고 어떠한 상황에서 제도변화가 이루어지는지에 대해 파악하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 제도의 개념과 의의, 제도변화, 제도변화에 대한 선행연구를 분석한다.

1) 제도의 개념과 의의

제도에 대한 정의는 학자에 따라 다양하기 때문에 보편적인 정의를 찾기 쉽지 않다. March&Olsen(1983)는 제도를 개인의 특유한 선호와 기대와 독립적으로 지속되는 관습, 행동의 규칙, 규범, 역할, 물리적 배열(physical arrangement), 건물, 기록보관소 등의 정치적 구조로 정의한다. 이러한 제도의 개념은 제도의 개념이 지나치게 포괄적으로 정의되어 인간행위에 영향을 미치는 외적인 제약요인을 거의 모두 포함하게 된다는 문제가 제기될 수 있다.(하연섭, 2003: 24)

Peter Hall(1986: 19)은 제도를 “정체(polity)와 경제(economy)의 다양한 분야에서 개인들 간의 관계를 형성하는 공식적인 규칙(formal rules), 순응절차(compliance procedures) 그리고 표준적인 운영 관례(standard operating practices)”라고 정의하였다. Hall(1992: 96-97)은 이를 다시 세 가지 수준으로 유형화하였다. 가장 포괄적인

수준의 제도는 민주주의 정체와 자본주의 경제와 관련된 기본적인 조직 구조이다. 이는 노동과 자본 사이의 일반적인 힘의 균형을 유지하는데 기여하고 정책의 선호에 영향을 미친다. 중범위 수준의 제도는 국가와 사회의 기본적인 조직의 본질적 특성으로 사회 내 집단 간 권력관계와 정책의 형성 및 집행에 영향을 미친다. 마지막으로 가장 협의의 제도는 공공조직의 표준운영절차(SOP)나 규정, 통상적인 일의 순서로 비록 앞서 제시한 두 제도만큼 선명하게 범위가 정해지지는 않지만 사회 내 특정 집단의 이익에 특권적 지위를 설정해줌으로써 권력의 분배와 정책의 방향에 큰 영향력을 미친다. 일반적으로 역사적 제도주의에서는 Hall의 정의 중 중범위 수준의 제도에 초점을 맞춘다(하연섭, 2003: 45).

이와 유사하게 Ikenberry(1988: 226-228)는 제도의 범위가 광범위하여 정부 제도의 구체적인 특성에서부터 국가의 중요한 구조, 국가의 규범적인 사회 질서에 미친다고 보고 이를 세 가지 수준으로 구분한다. 첫째, 가장 협의의 제도는 정부제도의 구체적 특색을 의미한다. 정부제도에는 분쟁에 대한 판결을 이끌어내는 행정적·법적·규제적 규칙 등이 해당된다. 둘째, 중범위 수준의 제도는 국가 내부의 권력 집중과 분산을 의미하는 것으로 의회와 행정부와의 권력관계, 관료제의 집권 및 응집의 정도, 의회나 행정부가 활용 가능한 정책수단 등이 고려된다. 마지막으로 가장 포괄적인 제도는 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범을 의미한다. 이는 구체적인 규칙이나 절차 또는 국가의 조직구조를 규명하기 보다는 국가와 사회의 관계에 내포되어 있는 규범적 경계에 초점을 맞춘다. 이는 경제와 사회에 대한 국가의 개입의 수준·정도·형태 등을 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가에 대한 정치적 신념과 관련되어 있다.

또 다른 정의로 Thelen과 Steinmo(1992)는 제도를 “행동을 구조화하는 공식적인 조직과 비공식적인 규칙과 절차”를 포함하는 것으로 이해하면서, 제도주의자들은 국가와 사회 내의 제도가 정치적 행위자가 어떤 방식으로 그들의 이익을 정의하고 다른 집단과의 권력

관계를 구조화하는지에 대해 주목한다고 설명한다. 하태수(2001)는 제도를 “사람들이 적당하다고 당연하다고 받아들이는 지속적인 가치들과 규범들 그리고 그것들을 구현하고 있는 구조들”로 정의하며 하연섭(2003: 43-44)은 제도를 포괄적으로 정의하면서 제도란 “장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴(a set of regularized patterns of human behavior)”을 의미하며 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인을 의미한다고 설명한다.

제도는 안정성과 지속성을 특징으로 한다. Ikenberry(1988: 223-224)는 제도가 일단 정착되면 제도 진화에 대한 압력에도 불구하고 변화하기 어렵다고 하면서 다음과 같은 네 가지 이유를 들고 있다. 그 이유는 첫째, 특정한 제도적 배열은 특정 개인과 집단에 특권적 지위를 형성해주고, 특권적 지위를 누리는 개인과 집단은 제도의 영속을 위해 노력하기 때문이다. 둘째, 조직을 존재하게 했던 구체적인 상황이 변화함에도 불구하고 조직 내 개인들은 그들의 과업을 유지하기 위해 노력하기 때문이다. 셋째, 제도 개혁은 현존하는 조직 및 구조의 배열 내에서 이루어지며 새로운 제도도 그것을 둘러싼 환경에 일치될 필요가 있기 때문이다. 넷째, 새로운 제도가 대다수의 개인과 집단에 이익을 부여한다고 하더라도 변화를 위한 비용과 불확실성이 제도를 변화했을 때 얻는 이익보다 클 경우 제도가 변화하지 않기 때문이다.

Krasner(1988: 80-86)는 제도의 지속성을 다음과 같은 이유로 설명한다. 첫째, 제도를 옹호하는 권력자들이 의사소통과 사회화 기능을 하는 기구에 대해 상대적으로 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 새로운 제도의 생성에 대한 내부적 저항 때문이다. 장기적으로 제도가 조직 전체에 이익을 가져온다고 해도 단기적으로 특정 구성원들에게는 불이익이 될 수 있으며 이들은 제도의 변화에 저항한다. 셋째, 기존 제도와 환경의 연계가 강하기 때문이다. 제도는 다른 제도들과 함께 환경에 연계되어 있는 경우가 많고, 이런 경우 여러 제도들이 모두 변화하여야 제도가 변화할 가능성이 높다.

정정길 외(2012: 732)는 신제도주의가 규정하는 제도는 다음과 같은 특징을 가진다고 설명한다. 첫째, 제도란 사회의 구조화된 측면을 의미하며, 사회현상을 설명할 때에는 이러한 측면에 초점을 맞출 필요가 있다. 둘째, 제도는 개인행위를 제약하며, 제도적 맥락 하에서 이루어지는 개인행위는 규칙성을 띠게 된다. 셋째, 제도가 개인행위를 제약하지만 개인 간 상호작용의 결과로 제도가 변화할 수 있다. 넷째, 제도는 규칙, 법률 등 공식적인 측면과 규범, 관습 등의 비공식적 측면을 지닐 수 있다. 마지막으로 제도는 안정성을 지닌다.

제도와 정책은 구별되는 개념으로 제도와 정책의 관계에 대해 배응환(2001: 108)은 역사적 제도주의에서 말하는 제도가 국가를 형성하고 있는 구조적 틀이라고 한다면 정책은 이러한 제도의 산물이라고 보면서 정치와 정책과정에서 행위자들이 선택할 수 있는 범위는 제도에 의존하게 되고 이러한 제도 안에서 행위자들 간의 상호작용을 통해 형성된 결과가 정책이라고 설명한다.

2) 제도변화

신제도주의의 관심사는 제도가 개인의 행위나 정책에 어떤 영향을 미치는가 그리고 이러한 제도가 어떻게 형성되고 지속되며 변화하는가 하는 것이었다. 과거의 신제도주의 연구는 주로 전자에 집중되어 있었으며 제도의 변화에 관심을 두는 경우에도 주로 제도의 형성, 확산, 지속에 관련되었을 뿐 제도 그 자체의 변화에 대해서는 크게 관심을 두지 않았다. 그러나 점차 신제도주의 내에서 ‘제도변화’에 대한 논의는 중요한 주제로 등장하였다(하연섭, 2003: 136). 현재에는 ‘제도변화’에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다.

제도변화를 설명하는 이론으로는 역사적 제도주의의 Krasner의 단절된 균형모형과 Orren & Skowronek의 누더기식(patchwork) 제도 변화, 합리적 선택 제도주의의 거래비용이론(transaction), North

의 제도변화이론 마지막으로 사회학적 제도주의의 제도변화이론이 있다.

Krasner(1984: 242-243)는 일정한 기간 동안 제도가 안정적으로 유지되다가 사회의 모순을 제도의 저항 능력과 흡수 능력으로 감당할 수 없을 때 제도가 급진적으로 변화한다고 주장한다. 이때 진화는 짧은 기간에 급격한 변화에 의해 야기되나 그 후 긴 기간이 지나도 생물에는 변화가 생기지 않는다는 생물학의 단절된 균형(punctuated equilibrium)과 유사하게 제도변화 역시 제도의 모습을 근본적으로 변화하게 하는 중대한 전환점(critical junctures)에서 급격한 변화가 이루어지며 새로운 제도와 기존제도가 달라 연속성을 찾기 힘들며 새로운 제도는 오랜 기간 동안 유지 된다.

역사적 제도주의에서 사용하는 단절된 균형(punctuated equilibrium)이란 제도가 오랜 기간 동안 안정성을 갖고 일정한 상태를 유지하다가 마치 쿤의 패러다임전환과 같이 외부환경으로부터 발현되는 위기가 나타나면 기존의 제도적 상태가 중단되고 새로운 제도로 이행하는 현상을 의미한다(배응환, 2001: 108). Krasner가 제시하는 제도변화 원인으로 외적자극으로서의 외부환경변화와 내적자극으로서의 행위자들 간의 권력관계의 변화를 들 수 있다. 따라서 제도의 변화를 설명하기 위해서는 외부환경변화와 권력관계 등의 관계적 특성에 초점을 두어야 한다.(배응환, 2001: 109)

Orren & Skowronek(1994&1996)은 제도가 단일한 요소나 논리로 구성된 것이 아니라 다양한 이질적인 요소 혹은 논리로 구성되어 있고 각각의 요소들은 서로 다른 시기에 어떤 특정한 목적을 달성하기 위하여 도입되었다고 한다. Orren & Skowronek(1994)은 이를 “제도형성의 시간적 비동시성(the nonsimultaneity of institutional origins)”이라고 표현한다. 그리고 한 시점에 존재하는 제도는 각기 다른 시기에 형성된 이질적인 구성요소들로 이루어져있는데 Orren & Skowronek은 이를 “제도의 병렬적 구성(intercurrence)”이라고 표현한다. 결국 제도는 각각 다른 시기의 필요성과 권력관계를 반영

하면서 형성된 다양한 요소와 논리들을 병렬적으로 포함하고 있고 이러한 요소들은 갈등과 모순 관계에 놓여 있을 수밖에 없으며 이러한 제도의 구성요소들 간의 균열과 갈등이 제도변화의 주요 동인이라는 것이다. 이러한 시각은 제도변화의 요인을 현존하는 제도의 내부적 요인에서 찾을 수 있게 한다.(하연섭, 2003: 140, 161).

거래비용이론에 의하면 제도란 개인 간의 자발적 교환의 결과 나타나는 일종의 ‘계약(contract)’이다. 제도를 형성시키는 기본기제는 자발적 합의(voluntary agreement)이며, 자발적 합의과정을 통해 제도가 만들어지기 때문에 외부환경이 변화하지 않는 이상 교환의 당사자들이 규칙을 변경시킬 이유가 없다. 그러나 외부환경이 변화할 경우 현재의 규칙을 통해 얻을 수 있는 편익의 수준이 달라지기 때문에 교환의 당사자들은 규칙을 변경시키고자하는 유인이 생기며, 다른 규칙을 정립함으로써 얻게 되는 추가적인 편익이 다른 규칙으로 전환하는 비용보다 크다면 당사자들은 새로운 규칙을 정립하게 되는바 이를 제도변화라고 설명한다.(Knight, 2001; 하연섭, 2003: 141-2 재인용)

North(1990)의 제도변화 이론에 의하면 제도변화의 가장 중요한 요인은 상대가격의 변화이다. 요소가격의 변화, 정보비용의 변화, 그리고 기술의 변화에 따라 상대가격이 변화하고 이러한 변화는 개인이 교환 행위를 통해 얻게 되는 편익을 변화시킨다. 이러한 견해는 상대가격의 변화가 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인에 의해서도 나타날 수 있다는 점을 인정하며 이는 거래비용이론과 구별되는 점이다. 교환행위에 참여하는 개인이 갖는 편익이 변화함에 따라 외부적 요인이 변화하지 않더라도 교환의 당사자들은 규칙을 변화시키기 위해 노력하게 되고 그 결과 제도가 변화한다(하연섭, 2003: 142).

사회학적 제도주의에 따르면 제도변화는 “도구성의 논리(logic of instrumentality)”에 따라 이루어지는 것이 아니라 “적절성의 논리(logic of appropriateness)”에 따라 이루어진다고 한다. 즉, 이해관계

에 기반하여 제도가 변하는 것이 아니라 새로운 행위규범이나 조직 형태가 나타나서 정당성을 획득하게 되면 이러한 규범이나 조직 형태를 받아들이는 과정에서 제도가 변화한다는 의미이다. 따라서 제도변화의 과정은 동형화(isomorphism), 모방, 수렴의 과정으로 나타난다(Campbell & Pedersen, 2001; 하연섭, 2003: 154).

제도변화에 대한 다양한 시각에 대해 하연섭(2003: 157)은 제도변화의 요인으로서 외부적 요인을 강조하는가 혹은 내부적 요인을 강조하는가, 제도변화를 설명하는 데 있어서 구조적 변수에 초점을 맞추는가 혹은 행위자에 초점을 맞추는가에 따라 제도변화에 대한 설명방식을 분류한다.(<표 1>)

<표 1> 제도변화에 대한 설명 유형

	구조적 변수	행위자 변수
외부적 요인	(전통적) 역사적 제도주의	합리적 선택 제도주의 (거래비용이론)
내부적 요인	(최근의) 역사적 제도주의 (최근의) 사회학적 제도주의	합리적 선택 제도주의 (North의 제도변화 이론)

출처 : 하연섭(2003: 157).

2. 제도 변화에 대한 선행연구의 검토

배웅환(2001)의 연구에서는 시대환경변화에 따라 제도적 특성이 변화할 때 정책이 어떻게 변화하는지에 대해 신제도주의 모형을 가지고 중화학공업정책사례와 업종전문화정책사례를 비교분석하였다. 분석 결과 권위주의시대에는 국가통제성이 강하여 국가이익 침투적 정책결과를 그리고 민주주의 이행시대에는 민간참여성이 강하여 민간이익 침투적 정책결과를 산출하였다. 결국 권위주의시대에서 민주주의시대로 환경이 변화함에 따라 제도적 특성이 변화하였고 이러한 제도적 특성의 변화는 정책결과변화에 영향을 주고 있음을 발견하였다. 이 연구는 이론적 측면에서 신제도주의가 하나의 정책 모형

으로 정책현상에 대한 설명력을 가진다는 점과 시대환경변화에 따른 제도변화가 정책변화를 가져온다는 점을 발견하였고, 정책적 측면에서 시대환경이 변화하면 정책결정모형도 변화한다는 점과 정책구조의 내부를 들여다봄으로써 그것의 제도적 특성을 밝혔다는데 의의가 있다.

하태수(2001)의 연구에서는 제도변화의 형태를 변화의 폭과 빈도라는 두 가지 기준을 중심으로 유형화한다. 즉 (1)폭이 크면서 빈도가 높은 경우, (2)폭이 크면서 빈도가 낮은 경우, (3)폭이 작으면서 빈도가 높은 경우, (4)폭이 작으면서 빈도가 낮은 경우의 네 가지 유형을 제시한다. 제도 변화가 폭이 크면서 빈도가 높을 경우 그 제도는 제도로서의 특성이 약하다고 볼 수 있으므로 유형1을 논의에서 제외하면, 각 유형의 사례로 유형2는 영국 대처정권의 케인즈 주의 포기과 화폐주의 채택 사례, 유형3은 라틴아메리카의 사례, 유형4는 20세기 미국의 기업규제제도변화사례를 제시한다. 그리고 이를 토대로 한국의 외환위기 사례를 스티치코움의 시각과 스코우로넥의 시각을 통해 분석한다.

김윤권(2005)의 연구에서는 기존의 역사적 신제도주의의 제도변화에 대한 논의가 매우 빈약하며 그나마 경로의존성이나 외생적 요인을 통해 설명하는 경향이 짙다고 비판한다. 또한 경로의존성은 제도의 지속성과 안정성에 주안점을 두게 되어 제도의 변화를 설명하는데에는 한계가 있을 수밖에 없고, 외생적 요인을 통한 설명은 행위자에 의한 내생적 요인에 의한 제도변화의 메커니즘에 대한 설명이 미흡하다고 한다. 이러한 선행연구의 한계를 극복하기위해 그는 제도변화의 논리를 ‘구조(거시) - 제도(중범위) - 행위(미시)’로 계층화하며 이들 간 통합을 통해 제도 변화를 설명하려 한다. 이러한 통합적 접근은 외생적·내생적 요인에 의한 제도변화의 논의를 가능케 하며 행위자의 역할을 부각시켜 근본적이고 역동적인 제도변화 논의를 가능케 하며 제도변화의 이론적 엄밀성을 제고시킨다고 설명한다.

라영재 & 김형재(2008)의 연구에서는 국무총리 제도변화에 대해 신제도주의 접근을 시도하되 각 분파에 한정되지 않고 통합적 접근을 통해 분석하였다. 즉, 역사적 제도주의에서 논의되는 단절적 균형모형을 근간으로 합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의의 논의를 수용하여 국무총리 제도의 지속적이고 점증적 제도변화의 원인을 규명한다. 이를 통해 우리나라 국무총리 제도의 변화는 제도적 구조가 일단 형성되면 사회적 환경이 변하더라도 쉽게 변화하지 않는다는 신제도주의적 제도변화의 특징을 보임을 확인하였다. 그리고 향후 국무총리 제도를 개정할 때 전면적인 개정보다는 사회적 현실과 가치의 변화를 수용한 부분적이고 점진적인 개정이 바람직하다고 보았다.

윤정수(2009)의 연구에서는 한국 SW산업정책을 형성기(2001-2004)와 변화기(2005-2007)로 나눠 정책의 형성과 변화 그리고 이에 따른 제도변화의 기제(mechanism)를 연구하였다. 분석결과, 형성기의 정책과 제도는 정부규범과 정책사고 등 비공식적 제도와 타 정책분야의 공식제도, 그리고 이에 맥락적으로 규정받는 행위자에 의거하여 형성되며, 새롭게 정책변화가 요구되는 상황에서도 기존의 정책요소와 제도들은 변화된 정책과 제도에 재조합되어 제도가 중첩됨을 파악하였다. 또한 비공식적 제도는 공식제도를 규정하고 있어 제도 이해에 있어 비공식제도와 공식제도의 계층적인 이해와 접근이 필요하며, SW산업정책 및 제도변화 과정에서 행위자는 정책과정에서의 학습경험을 토대로 스스로 과거 정책과 제도적인 요소들에 의해 규정되면서도 정책 이해 당사자 간의 권력관계를 전략적으로 활용하여 제도변화를 추구하고 있는 것으로 제도변화의 기제를 파악하였다.

구현우(2009)의 연구는 제도와 정책의 관계를 규정하고 이를 바탕으로 제도와 정책의 상호 영향관계를 역사적 제도주의를 바탕으로 규명하려고 하였다. 그는 역사적 제도주의 체계 내에서 제도는 국가를 구성하는 거시적이며 조직적인 틀로서 정책이 결정되는 토대를

형성하며, 정책은 제도의 산물로 이해되기 때문에 제도의 지속성과 변화가능성에 대한 논의는 정책의 지속성과 변화를 설명하는데 중요한 함의를 가진다고 설명한다. 구체적으로 제도의 지속성에 대한 논의는 신제도주의 경제학의 경로의존성을 중심으로 이루어졌고 제도의 변화가능성에 대한 논의는 단절된 균형모형과 같은 외생적 제도변화이론에서 행위자의 전략적 선택을 강조하는 내생적 제도변화이론으로 관심의 초점이 이동하고 있다고 한다. 이를 바탕으로 정책패턴의 지속성과 관련하여 제도적 구조를 강조하는 거부점 분석과 정책이 정치를 구조화하는 정책 환류 효과에 대해 살펴보고 정책패턴의 변화가능성과 관련해서는 정책패러다임의 변동과 비교정태분석을 살펴본다. 이러한 논의를 종합하여 비교정책연구에 있어서 역사적 제도주의뿐만 아니라 합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의를 함께 고려하는 통합적인 이론적 틀을 구성할 필요가 있다고 설명한다.

정재진(2010)은 재정분권 실행 수단의 변화 원인을 통합적 제도 접근 방법을 이용하여 분석하였다. 구체적으로는 수단의 변화를 발생시키는 원인을 정치·경제적인 맥락 및 구조를 의미하는 외부요인과 행위자들의 행동 양식을 의미하는 내부요인으로 구분하여 외부요인과 내부요인이 각각 재정분권 수단 변화에 직접적인 영향을 미치는 동시에 외부요인이 내부요인에 간접적인 영향을 미친다고 파악하였다.

김태은(2011)은 종합부동산세 제도에 대한 연구를 통해 ‘제도변화가 어렵도록 의도적으로 설계된 제도’의 변화원인과 그러한 변화원인에 따라 어떻게 제도가 변화하는가에 대해 연구하였다. 이를 위해 제도변화의 원인을 ‘긍정적 환류’와 ‘부정적 환류’의 2가지 변수로 설명하였다. 종합부동산세 제도의 변화는 제도에 내재되어 있던 긍정적 환류와 부정적 환류가 동시에 작용하여 이루어졌다. 즉, 부정적 환류에 따라 종합부동산세가 완화되고 동시에 긍정적 환류에 의해 종합부동산세의 완화에 따른 지방교부세의 축소만큼 새로운 제도가

생성되었다. 이는 신제도주의의 설명 한계 영역인 내생적 제도변화를 설명하는 새로운 설명 도구를 제시하고 있다는 점에서 의의를 지닌다.

구현우(2012)는 제도변화라는 사회현상을 보다 체계적으로 접근하기 위해 신제도주의의 하위 분과 간 통합적 접근으로 환경적 맥락(거시)과 행위자의 전략적 선택(미시)을 모두 고려하는 통합모형을 제시하였다. 통합모형에서 환경은 제도에 직접 영향을 미치기도 하고 제도변화를 위한 기회 또는 제약을 행위자에 부여함으로써 행위자의 전략적 선택을 통해 간접적인 영향을 미치기도 한다. 또한 환경이나 행위자의 제도에 대한 관계를 ‘양방향적 영향관계’로 파악하여 제도가 환경이나 행위자에 영향을 미쳐 향후 제도 변화를 제약하기도 한다고 설명한다.

김경희(2013)는 의료관광정책의 제도적 변화를 정권시기별로 분석하였고 특히 신제도주의의 통합적 관점에서 점진적 제도변화 모형을 적용하여 외생적 요인으로 거시적 구조 요인과 제도적 맥락요인을, 매개변수인 내생적 요인에는 행위자 요인을 설정하여 제도 변화에 미치는 영향관계를 분석하였다.

제도변화에 대한 기존의 논의는 주로 경로의존성이나 외생적 요인으로 제도 변화를 설명하였으나 경로의존성을 통한 설명은 제도의 지속성과 안정성에 주안점을 두게 되어 제도의 변화를 설명하는데에는 한계가 있고, 외생적 요인을 통한 설명은 내생적 요인에 의한 제도변화의 메커니즘에 대한 설명이 미흡하다는 한계가 있었다. 이러한 한계를 해결하기 위해 최근의 연구에서는 제도변화에 대한 통합적 분석이 제시되고 있다. 본 연구에서는 제도변화를 통합적 관점에서 파악하기 위해 외생적 요인인 정치적 환경을 거시적 구조로, 내생적 요인인 행위자를 행동패턴에 따라 변화추진자와 변화반대자로 유형화하여 거시적 구조와 행위자가 제도변화에 미치는 영향을 파악하려고 한다.

제3장 연구방법과 분석틀

제1절 연구방법

본 연구는 연구방법으로 사례연구방법을 적용한다. 즉, 경찰중립화 제도의 변화를 국회속기록, 국회공청회기록, 언론보도, 연구자료, 경찰역사서, 경찰청장의 취임사 및 신년사 등의 문헌 자료와 함께 면접을 활용하여 사례연구방법을 통해서 분석하고자 한다.

구체적으로는 경찰중립화 논의가 있었던 제4대 국회, 제5대 국회, 제13대 국회, 제15대 국회, 제16대 국회속기록과 제4대 국회에서 있었던 ‘민의원경찰중립화법공청회’와 제15대 국회에서 있었던 ‘선거관련공직자의중립성제고를위한검찰청법·경찰법등개정방향에관한공청회’의 국회공청회기록을 분석하였다. 또한 1950년 이후부터 현재까지의 『경향신문』, 『동아일보』, 『조선일보』 기사 중 경찰 중립화에 대해 다루고 있는 기사를 분석하였다. 경찰역사서는 내무부치안국에서 발간한 「한국경찰사Ⅰ」, 「한국경찰사Ⅱ」, 「한국경찰사Ⅲ」과 경찰청에서 발간한 「한국경찰사Ⅳ」, 「한국경찰사Ⅴ」, 「경찰50년사」, 「한국경찰60년사」를 중심으로 분석하였다. 마지막으로 경찰청장의 취임사 및 신년사는 제1대 김원환 경찰청장부터 제19대 강신명 경찰청장의 취임사와 신년사를 분석하였다.

특히 면접은 치안본부 시대인 1988년 1월 29일 『조선일보』에 양심선언을 발표한 이병무 전 총경과 양심선언 이후 경찰대학 총동문회가 ‘경찰 중립화 선언’을 채택하도록 주도한 황운하 경무관 그리고 서울대학교 행정대학원에서 교육중인 현직 총경 3명을 대상으로 2014년 11, 12월에 이루어졌다.

제2절 분석틀

1. 분석틀

본 연구의 분석을 위해 앞서 살펴 본 제도변화를 중심으로 종단적 접근을 통해 경찰중립화제도의 도입 및 변화과정에 대해 파악한다. 이를 통해 제도변화를 요구하게 되는 계기는 무엇이며 각 행위자의 행동이 제도변화에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 분석하려고 한다. 구체적으로 거시적 구조가 어떻게 제도변화의 계기 및 제약으로 작동하며 거시적 구조의 변화에 대해 행위자가 어떻게 반응하는지 그리고 그 결과 제도변화의 내용에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하고자 한다. 동시에 거시적 구조의 변화가 제도 변화에 직접적으로 어떠한 영향을 미치는지 파악하려고 한다. 이를 위해 공간적 범위는 한국으로 한정하고, 시간적 범위로는 1945년 국립경찰 창설 후부터 현재까지로 범위를 설정하였다.

경찰 중립화 제도의 변화를 살펴보기 위해서는 경찰 중립화 제도를 몇 개의 시기로 구분하는 것이 필요하다. 시기 구분에 대해 여러 견해가 있을 수 있다. 첫째, 정권의 교체에 따라 제1공화국, 제2공화국, 제3·4공화국, 제5공화국, 제6공화국, 문민정부, 국민의 정부, 참여정부, 이명박정부, 박근혜정부 둘째, 권위주의 정권시기와 민주주의 정권시기 셋째, 경찰의 조직법상 지위에 따라 치안국 시대, 치안본부 시대, 경찰청 시대 등이 있다. 모든 정권에서 경찰중립화제도가 논의되었던 것은 아니라는 점, 권위주의 정권시기와 민주주의 정권시기로 나눌 경우 민주주의의 의미에 대해 논란이 있을 수 있다는 점 그리고 경찰중립화제도 논의에서 경찰의 조직법상 지위 및 조직의 형태를 어떻게 설정할 것인가가 중요한 쟁점이었고 대부분의 경찰 역사서는 치안국시대·치안본부시대·경찰청시대로 시대구분을 한다는 점을 고려할 때 세 번째 분류가 타당하다.

따라서 본 연구에서는 경찰중립화제도를 치안국 시대, 치안본부시대, 경찰청 시대로 분류한다. 치안국 시대는 국립경찰 창설일인

1948년 10월 21일에서 치안본부 승격을 내용으로 하는 정부조직법 개정이 통과된 1974년 12월 24일, 치안본부 시대는 치안본부 승격일인 1974년 12월 25일에서 경찰청 개청일인 1991년 7월 31일, 경찰청 시대는 1991년 8월 1일부터 현재까지를 의미한다.

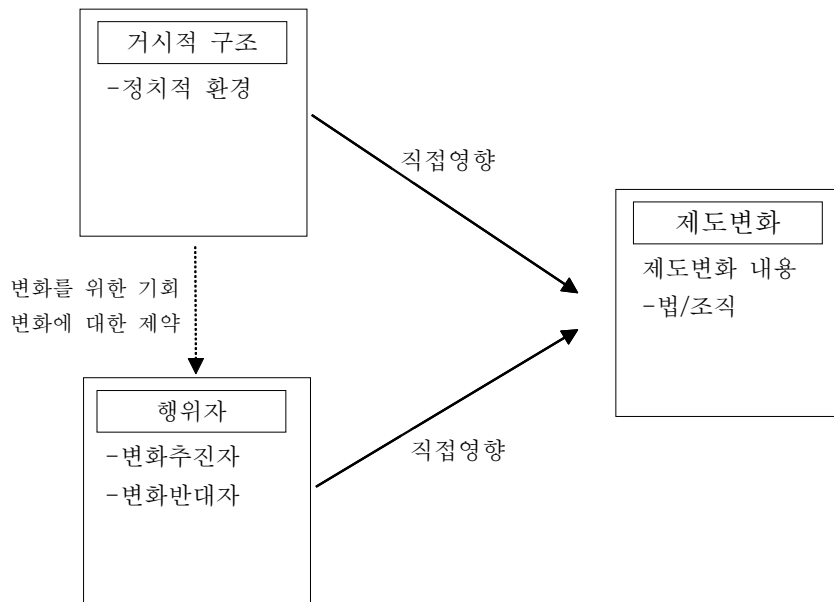
분석틀은 거시적 구조, 행위자, 제도변화를 분석 요인으로 설정하였다. 거시적 구조는 제도변화에 직접적으로 영향을 미치기도 하며 행위자에게 제도변화를 위한 기회나 제약을 가하기도 한다. 또한 행위자는 전략적 선택을 통해 제도변화에 영향을 미친다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

거시적 구조는 제도제약의 범위 내에서 행위자에게 새로운 관계를 설정할 계기를 주며 행위자의 교체나 행위자의 이해관계, 목표, 선호, 능력의 극명한 노출과 대립을 초래하여 권력투쟁을 촉발할 계기를 줄 수 있다(김윤권, 2005). 그리고 Krasner(1984)의 ‘단절된 균형 모형’과 같이 급격한 거시적 구조의 변화에 의해 제도가 기존의 경로에서 벗어나 급격하게 변할 수 있다. 또한 정권교체와 같은 거시적 구조의 변화는 기존의 지배연합을 재구성하고 새로운 제도변화를 추구할 수 있는 결정적인 동인이 될 수 있다(구현우, 2012 : 78).

행위자는 제도제약의 영향을 받는 객체인 동시에 제도를 현실화, 재생산 시키는 주체가 될 수 있다(김윤권, 2005 : 314-315). 또한 Blom-Hansen(1997)의 지적처럼 기존 제도 하에서 불이익을 보는 사람들은 외적 요인에 의해 상대적 협상력이 변할 경우 제도를 바꾸려는 유인을 갖게 된다(구현우, 2012 : 92). 따라서 거시적 구조의 변화로 행위자에게 제도변화에 대한 기회가 주어질 때 행위자의 전략적 선택에 의해 제도변화가 이루어질 수 있다.

이상의 내용을 바탕으로 본 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구 분석틀



2. 분석요소 : 거시적 구조, 행위자, 제도변화

1) 거시적 구조

역사와 맥락을 강조하는 신제도주의는 제도변화의 주요 요인의 하나로 제도의 상위맥락인 거시적·국내적 구조를 포함한다(Mahoney & Snyder, 1999). 구체적으로 거시적 구조는 역사를 만드는 자들이 그렇게 할 수 있게 해주는 ‘환경’을 의미한다(Rothstein, 1992 : 10). 거시적 구조는 전쟁이나 혁명 등에 의해 급진적으로 변하기도 하며 역사적 맥락에 따라 점진적으로 변화하기도 한다. 거시적 구조는 제도제약의 범위 내에서 행위자에게 새로운 관계를 설정할 계기를 주며 행위자의 교체나 행위자의 이해관계, 목표, 선호, 능력의 극명한 노출과 대립을 초래하여 권력투쟁을 촉발할 계기를 줄

수 있다. 또한 행위자의 능력을 제고시키는 계기가 될 수 있다(김윤권, 2005).

거시적 구조에 대해 기존연구는 정치적 구조·경제적 구조(김경희, 2013), 정치적 요인·경제적요인·국제적 요인(김윤권, 2004), 정치·사회·경제·체제적 요소(조흥순, 2006), 정치적 요인(노명순, 2006) 등으로 하위요소로 보았다. 경찰중립화제도의 변화에 직접적인 영향을 미칠 개연성이 높은 요인으로는 정치적 환경을 들 수 있는데 경찰 중립화 제도 변화와 관련된 정권교체 및 정치적 사건으로는 ①치안국 시대에 발생한 3·15부정선거와 4·19혁명과 그 결과 발생한 제1공화국과 제2공화국 사이의 정권교체, 5·16 군사정변과 제3공화국의 출범 ②치안본부시대 발생한 시국사건(부천시 성고문사건, 박종철 고문치사사건, 강경대 사건, 이한열 사건), 6·29선언과 직선제 실시, 노태우 정부의 출범과 13대 총선의 결과 구성된 여소야대 국회 ③경찰청 시대에 문민정부 출범 및 수서지구 특혜분양사건, 정보사부지 사기사건, 동화은행 비자금사건 등의 선거관련 사건 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 정치적 환경을 거시적 구조의 하위요소로 본다. 구체적으로는 정권교체 및 정치적 사건이 어떻게 제도변화의 계기 및 제약으로 작동하여 행위자에게 영향을 미치는지 그리고 거시적 구조가 직접적으로 제도 변화에 어떤 영향을 미치는지 분석하려 한다.

2) 행위자

초기 역사적 신제도주의에서는 행위자를 제도의 강한 제약 하에 놓인 수동적인 존재로 간주하여 제도 결정론적인 시각이 강했다. 하지만 행위자는 다양한 제도가 경쟁하거나 제도가 확고히 수립되지 않은 상황에서는 예측불허의 상황에 놓일 수 있으며 이 경우 행위자의 의도된 정치전략, 갈등, 선택 등의 결과 제도가 형성될 수 있다. 즉, 행위자는 제도제약의 영향을 받는 객체인 동시에 제도를 현

실화, 재생산 시키는 주체가 될 수 있다(김윤권, 2005 : 314-315).

행위자 분석에서 가장 중요한 것은 누가 제도 변화를 지지하는가와 어떤 요인이 그들의 지지를 동기화시키는 지에 대해 밝히는 것이다(Hall & Thelen, 2009). 또한 행위자의 본질적인 요소는 이해관계와 능력(capacities)이라 할 수 있으며 행위자는 원자화 혹은 과소화된 개인이라기보다는 집합적이기 때문에 행위자의 이해관계와 능력은 구체적 제도에서 식별될 수밖에 없다(김윤권, 2005 : 315).

따라서 본 연구에서는 행위자를 변화추진자와 변화반대자로 유형화하여 분석한다. 변화추진자는 경찰 중립화와 관련된 새로운 제도를 형성하거나 기존의 제도를 변화시키려는 행위자를 의미하며 변화반대자는 경찰 중립화와 관련된 기존의 제도를 보존하거나 제도 변화 추진을 반대하는 행위자를 의미한다. 기존의 제도로 인해 혜택을 받는 행위자들은 기존 제도를 옹호하려 하며 반대로 기존의 제도로 인해 불이익을 받는 행위자들은 제도를 변화시키기 위해 지속적으로 노력한다.

경찰 중립화 제도와 관련하여 변화추진자로는 야당, 시민대표를 들 수 있고 변화반대자로는 집권 정부, 여당을 들 수 있다. 집권 정부와 여당은 경찰을 정치적 도구로 이용하여 정권의 연장 가능성을 높이려고 할 것이므로 제도변화에 반대할 것이다. 반대로 야당은 경찰의 정치적 중립이 보장되지 않을 경우 정권 교체 가능성이 낮아지며 부당하게 선거에서 패배할 가능성이 있고, 시민대표는 경찰의 정치적 중립이 보장되지 않을 때 시민의 의사가 국회에서 제대로 반영되지 않을 수 있으므로 제도변화에 찬성할 것이다. 경찰은 각 시기 및 조직의 지휘부의 구성에 따라 변화추진자와 변화반대자의 행태를 모두 보인다. 이에 따라 경찰 중립화 제도와 관련하여 각 행위자의 주장 및 주요 활동이 무엇인지 그리고 각 행위자가 ①파당적 정치활동 금지 ②실적에 기반을 둔 인사관리 ③독립적·전문직업적 판단 ④정부 정책에 대한 충실한 실현 등 다양한 의미를 내포하는 정치적 중립을 어떠한 의미로 사용하는지에 대해 분석한다.

3) 제도변화

제도변화는 제도변화의 내용에 대해 분석한다. 제도는 “제도를 개인의 특유한 선호와 기대와 독립적으로 지속되는 관습, 행동의 규칙, 규범, 역할, 물리적 배열(physical arrangement), 건물, 기록보관소 등의 정치적 구조(March&Olsen, 1983)” 또는 “정체(polity)와 경제(economy)의 다양한 분야에서 개인들 간의 관계를 형성하는 공식적인 규칙(formal rules), 순응절차(compliance procedures) 그리고 표준적인 운영 관례(standard operating practices)(Hall, 1986)”와 같이 매우 넓은 의미를 가지고 있다. 하지만 본 연구에서는 제도를 공식화되고 성문화된 법률과 공식화된 조직 등으로 보고자 한다. 즉, 변화추진자와 변화반대자 사이의 갈등의 과정에서 국회에 제출되고 통과된 법안을 중심으로 제도변화를 파악한다.

제4장 사례분석

제1절 치안국 시대

1. 거시적 구조

경찰은 1960년 4·19혁명의 원인이 된 3·15부정선거 이전부터 선거에 개입하여 왔다. 1954년 5월 20일에 치러진 제3대 민의원 선거에서 선거 후 당선 무효·선거무효 등의 소송이 25건이나 제기되었으며, 부정선거의 방법도 기존의 금전매표에서 더욱 복잡해져 등록방해, 선거 운동방해, 유령투표, 대리투표, 사전 무더기 투표, 3인조·9인조 등의 공개투표, 투표함 이송 도중 바꿔치기 등의 방법이 사용되었다(경찰사편찬위원회, 1995 : 225).

이후 경찰은 1956년 5월 15일 정·부통령선거, 지방의회의원선거에 개입하였다. 이른바 「정읍환표사건」, 「함평환표사건」 등에 의해 경찰의 부정선거 개입의 실체가 일부 밝혀졌다. 또한 5·15선거에서 경찰의 선거 개입을 폭로한 『경향신문』에 따르면 경찰은 선거책임제를 실시하여 각 서장, 사찰 주무관, 지서·파출소 주임, 사복 근무자에게 사표를 제출하게 하도록 하였으며 경찰관으로 하여금 ①협조 불망(不忘)한 이·반장을 개편하고 ②민주당운동원은 무엇이고 과거의 범죄사실을 적발하도록 하며 ③초등학교 아동으로 동요를 짓게 하여 전파시키도록 지시하였다. 또한 ④민주당 벽보는 그 관할지역에서 3분의 1 이상을 책임지고 찢어버리도록 하였으며 ⑤선거유설반의 자동차는 무슨 방법으로든지 움직이지 못하도록 하라고 지시하였다(경향신문, 1956. 5. 4.).

1960년 정·부통령선거에서는 경찰의 선거 개입이 보다 조직적, 노골적으로 이루어졌다. 당시 내무장관 최인규, 치안국장 이강학 등은 우선 부정선거 계획을 충실히 이행할 인물을 미리 선정하여 경

찰서장·사찰과장 등 각급 중요 직책에 임명함과 아울러 신임할 수 없는 자는 후선으로 배치하였다. 1959년 말부터는 개별적으로 내무부에 호출하여 부정선거에 관한 비밀지령을 전달하고 불이행시를 대비하여 사전에 사직서를 받아두기도 하였다(김성수 외, 2013: 237). 내무부의 비밀지령은 ‘정·부통령선거에 정부가 유령 선거인명부 작성, 자연기권, 권유기권분등 총유권자의 사 할을 미리 부정투표 해 놓고 나머지 육 할을 삼인조 내지 구인조로서 공개 투표하여 자유당후보가 팔 할 오 분의 득표’의 내용을 담고 있었다. 투표일 당일인 3월 15일에는 투표소에 폭력배를 동원하는 방법으로 야당 참관인이 입회하지 못하도록 하였고 이에 민주당 중앙당은 선거 참관을 포기하고 3·15 부정선거가 무효임을 선언하였다(동아일보, 1960. 3. 4).

부정선거에 대한 전 국민의 분노는 폭발하여 제1차로 마산의거에 집약적으로 나타나게 되었다. 부정선거에 격분한 마산시민은 3월 15일 선거무효를 선언하고 시위를 감행하는데, 이때 경찰은 이들에게 발포하여 7명을 사망케 하고 40여명의 부상자를 내었다. 이 사태로 당황한 자유당은 내무장관 등 경찰고위층을 경질하고 발포경찰관을 처벌함으로써 사태를 수습하려 하였으나, 김주열 군의 시체가 발견되자 4월11일에는 대규모의 시위가 마산에서 다시 발생하였다. 2차 마산 시위에서 경찰이 다시 발포하여 사망자 1명, 부상자 10명이 발생하자 4월 18일 고려대학교 학생에 의한 규탄 시위로 발전하였다. 4월 19일 전 서울시내의 학생들이 대대적으로 시위에 참가하였고 경찰의 발포로 서울 전역에서 사망자 144명, 부상자 1,000여명을 내게 되었다.

사태가 점점 심각한 국면에 이르자 국회는 4월 26일 대통령의 하야를 요구하는 결의안을 만장일치로 가결하였고 대통령은 국회의 건의에 따라 27일 정오 하야성명을 발표하였다. 이후 허정 외무장관이 대통령 서리에 취임하여 과도정부가 구성되고 본격적으로 경찰 중립화 제도 논의가 시작되었다.

2. 행위자

1) 변화추진자

(1) 야당

야당은 경찰을 강화하거나 경찰이 특정 정당 및 대통령의 통제 아래 놓이는 것에 대해 반대하면서 경찰의 중립성 제고를 위한 제도 도입을 주장하였다. 치안국 시대에 야당이 주장한 경찰중립화안으로는 ①1954년 말부터 1955년초에 주장된 공안위원회설치안 ②1960년 경찰중립화안 ③1961년 신민당안 ④1972년 신민당안이 있다. 각 경찰중립화안의 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 치안국 시대 야당의 경찰법안 주요 내용 비교

항목	1954년~1955년 공안위원회설치안	1960년 경찰중립화안	1961년 신민당안 1972년 신민당안
국가위원회 명칭	공안위원회	중앙공안위원회	중앙공안위원회
국가위원회 설치	내각의 한 부서	국무총리 소속	국무총리 소속
국가위원회 조직	위원장을 포함한 5인	위원장을 포함한 5인	위원장을 포함한 6인
위원의 임명 및 임기	행정부, 입법부, 사법부에서 각각 추천하되, 참의원의 추인을 받으며, 동일 정당이 나 사회단체에서 2인 이상의 위원을 임명할 수 없게 함.	위원장은 국무총리가 국무위원으로서 보하고, 기타 위원은 2개 다수 교섭단체에서 각 1명, 법관회의에서 1명, 대한변호사협회에서 1명을 선출하여 국무총리가 인준.	위원장은 국무위원으로 보한다. 위원은위원은 국회의 2개 다수 교섭단체에서 각 2명·법관회의에서 1명을 선출하여 국무총리가 인준. 위원의 임기는 3년
국가위원회 임무 및 권한	경찰의 운영에 관한 모든 사항은 경찰위원회 위원의 합의로 결정.	경찰행정관리, 범죄감식시설의 유지관리, 경찰교양시설의 유지관리, 경찰통신시설의 유지관리, 범죄감식과 범죄통계에 관한 사항, 소방관리에 관한 사항, 경찰공무원의 건강관리에 관한 사항 등. 중앙공안위원회의 관리하에 경무청을 두며, 경무청장은 국무총리의 동의를 얻어 중앙공안위원회가 임명	중앙공안위원회에 경무청을 둔다. 경무청장은 중앙공안위가 국무총리의 승인을 얻어 임명한다.
기타 특징	내무부 폐지	경찰공무원은 경무관, 총경, 경감, 경위, 경사, 순경의 6계급으로 하되 순경, 경사는 고등학교 졸업 이상의 학력소지자로, 경위, 경감은 대학졸업 이상의 학력소지자로, 총경, 경무관은 고등고시 합격자 또는 특별 임용고시 합격자로(20% 범위에서)	서울특별시·도경찰직원 중 총경 이상의 계급에 있는 경찰관은 국가공무원, 경감 이하의 경찰관은 지방공무원으로 한다.

자료 : 경찰사편찬위원회, 2006 : 경향신문, 1961. 2. 4. : 허남오 & 이승주, 2005을 재구성 하여 작성.

1954년 말부터 1955년 초 정부조직법개정안을 심의한 제19차 임

시국회 본회의에서 야당은 경찰을 내무부에서 분리시키는 공안위원회안을 주장하였는데 그 입안취지는 국회속기록에 기록된 조재천 의원의 발언을 통해 알 수 있다. “지금 어느 때보다도 경찰의 민주화라는 것이 전 국민에 의해서 가장 절실히 요망되고 있는 것 ... 더구나 경찰이 어떠한 정치 도구화된다 이러한 저희들은 많은 경험을 하고 있는 만치 이번 정부조직법 개정을 계기로 해서 경찰이 입으로만 민주화가 아니고 간판만 걸어 놓은 민주경찰이 아니고 실제로 경찰행정의 민주화를 기하는 이런 제도를 구상해야 되고, 또 경찰이 정치도구화 된다 그런 과거에 쓰라린 경험을 앞으로 시정할 수 있는 기구를 구상해야 되겠다(경찰사편찬위원회, 2006 재인용).”

1954년~1955년 공안위원회설치안은 경찰이 특정 정당의 정치 도구화되는 것을 방지하기 위한 것이다. 이를 위해 공안위원회를 합의제 기관으로 운영하고 행정부, 입법부, 사법부에서 공안위원회 위원을 추천하며 특정 정당이 2인 이상 추천하지 못하게 함으로써 경찰을 특정인 및 특정 정당으로부터 독립시키려 하였다. 또한 경찰을 국가경찰과 지방경찰의 이원적 조직으로 구성함으로써 상호간 견제와 균형을 유도하여 경찰을 특정인 및 정당으로부터 독립시키려 하였다. 이러한 야당의 주장은 정치적 중립을 선거 개입과 같은 파당적 정치활동의 금지로 파악한 것으로 대통령의 경찰에 대한 영향력 약화에 중점을 두었다.

이후 1959년 내무부장관에 임명된 최인규가 경찰을 비롯한 공무원의 선거 개입을 노골적으로 독려한 결과 경찰중립화에 대한 주장은 더욱 거세졌다. 민주당 정책상위(政策常委)는 1959년 4월 27일 하오(下午)회의에서 경찰 중립화를 공무원의 중립화, 국회의원 불체포특권긴급재정처분 및 긴급명령권의 제한 등과 함께 개헌안 요강에 명문화하기로 결정하였다.

1960년 4·19혁명 이후 야당을 중심으로 논의된 경찰중립화안은 1960년 6월 7일 민의원 법제사법위원회를 통과하였다. 1960년 경찰중립화안은 1954년 말부터 1955년 초 제기된 공안위원회설치안과

같이 정치적 중립을 주로 파당적 정치활동의 금지로 파악하여 대통령 및 여당의 경찰에 대한 영향력을 약화하는 제도를 도입하려고 하였다. 중앙공안위원회를 국무총리 산하에 설치하는 것은 1954년 말부터 1955년 초 야당이 제안한 ‘공안위원회설치안’이 공안위원회를 하나의 ‘부’로 설치하여 대통령 산하에 두는 것과 비교할 때 경찰에 대한 대통령의 직접적 영향력을 약화시켰다는 점에서 발전한 부분이며, 특히 변호사협회에서 중앙공안위원 1명을 선출하도록 한 위원선출규정은 기존에 논의되었던 대통령이 선출하는 방식 및 입법부·사법부·행정부에서 위원을 추천하는 방식과 비교할 때 보다 넓은 범위의 시민의 참여를 이끌어 낸다는 점에서 강화된 경찰 중립화 제도이다. 또한 고위 경찰을 고등고시 합격자 또는 특별 임용고시 합격자로 임명하여 경찰의 질적 수준의 향상을 기하려고 하였는데 이는 정치적 중립을 독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정으로 파악하여 경찰의 자질 향상을 통해 정치적 중립을 제고하려고 한 것이다.

제5대 국회에서 야당이 된 신민당은 정치적 중립을 파당적 정치활동의 금지로 파악하여 장면정부와 여당인 민주당이 공안위원회의 역할을 축소하고 경찰의 수사권을 확대하려는 것에 대해 반대하면서 1960년 경찰중립화안과 유사한 내용을 규정한 공안법안의 제정을 주장하였다. 신민당 고담룡 의원은 1961년 3월 15일 국회에서 반공특별법안 등을 심의하기에 앞서서 경찰중립을 보장하기 위한 법률을 먼저 통과시켜야 한다는 「경찰법안심의촉구에관한결의안」을 제출하면서 “가만 보니까 결국 밑바닥은 마찬가지더군. 경찰을 여전히 집권당의 사병 노릇을 시키려고 하면서 엉뚱한 반공법 같은 것만 제정하려고 드는 품이...”라고 하여 경찰 중립화 제도 도입에 소극적인 장면정부와 여당인 민주당을 비판하였다(동아일보, 1961. 3. 16.).

공안위원 5인 중 2인은 원내 두 다수당에서 각각 1인, 3인은 국무총리가 임명하도록 한 장면정부의 공안법안에 대해 신민당의 이상

돈 대변인은 “공안위원 임명규정에 있어 3명을 총리가 임면하겠다는 것은 공안위비율을 4 대 1로 완전 여당이 독점함으로써 실권을 장악하겠다는 것에 불과하다”고 하면서 “이는 경찰을 중립화하는 것이 아니라 정당의 사병화 시키자는 것”이라고 비판하였다(경향신문, 1961. 4. 22.). 계속된 논의 중 5·16 군사정변으로 인해 경찰중립화 제도 논의가 중단되었다.

이후 1964년 5월 13일 민정당은 1964년 5월 9일에 일어났던 경찰관의 민정당원 구타 및 경찰의 당사 포위사건을 계기로 정일권 총리를 방문하여 이러한 사태가 재발되지 않도록 정부가 경찰의 중립화를 서두를 것을 요구하였다(동아일보, 1964. 5. 13.). 민정당은 1965년 1월 28일 국회에서의 정책기조연설에서 “박정권은 말로만 평화적 정권교체를 부르짖고 헌정상도(憲政常道)를 떠들 것이 아니라 이에 앞서 부정선거를 안 하겠다는 성의 있는 태도와 보장을 국민에게 제시하고 실천해야 할 것입니다. 우리 민정당은 민주정치의 근원이 되는 공명선거의 제도적 보장을 위하여 군의 정치적 중립, 경찰의 중립화, 선거관리내각제의 실현, 정당법 폐기 등을 목적으로 하는 헌법 개정, 선거의 「입후보자공동관리제」를 골자로 하는 선거법 개정 등을 강력히 주장하며 이를 박정권에게 제의하는 바입니다(제6대국회 제47회 제9차 국회본회의).”라고 하여 공명선거에 대한 제도적 보장의 일환으로 경찰 중립화를 주장하였다. 또한 1965년 2월 22일 민정당 정당대회에서 ‘공안위원회를 설치한다, 공안위원회는 경찰인사를 담당하고 중립화를 기한다.’고 하여 경찰중립화를 당면정책의 하나로 채택하였다(경향신문, 1965. 2. 22.). 이러한 민정당의 주장들은 정치적 중립을 파당적 정치활동의 금지로 파악하여 경찰 중립화를 공명 선거를 위한 하나의 수단으로 파악하고 있다.

야당은 1967년 윤보선 신민당 대통령 후보의 공약의 하나로 ‘공안위의 설치로 경찰 중립화’를 제시하는 등 지속적으로 경찰 중립화 제도의 도입을 주장하였다. 1972년 5월 신민당에 의해 경찰 중립화를 목적으로 1972년 공안위원회 설치 등을 골자로 한 경찰조직법안

이 제기되었으나 국회에 상정되지는 못하였다(경찰사편찬위원회, 2006). 1972년 신민당이 제안한 경찰중립화안은 1961년 신민당이 주장한 경찰중립화안을 제차 주장한 것이다. 이후 1972년 10월 17일 박정희 대통령이 비상계엄을 선포하고 초헌법적인 비상조치를 선언·단행함으로써 제8대 국회는 해산되고, 국회의 권한은 비상국무회의가 대행하게 되면서 경찰 중립화 제도 논의가 중단되게 된다.

(2) 시민대표

이승만 정권 시기의 연이은 부정선거를 통해 경찰의 정치적 중립성이 보장되지 못할 경우 민주주의가 제대로 실현될 수 없음을 경험한 시민대표들은 4·19혁명 이후 경찰 중립화 제도의 형성을 주장하였다.

법조인, 언론인, 교수, 학생 등의 시민대표는 「경찰중립화 법안 기초특별위원회」가 1960년 5월 21일에 주최한 공청회에 참석하였다. 시민대표들은 경찰의 관리 기구 문제, 경찰의 주체문제, 경찰관의 자격문제, 범죄수사의 주체문제 등에 대해 논의하였다. 공청회에서는 정치적 중립과 관련하여 ①파당적 정치활동 금지 ②실적에 기반을 둔 인사관리 ③독립적·전문직업적 판단에 기반을 둔 행정 ④정부 정책에 대한 충실한 실현을 제고하는 주장이 각각 제시되었다. 시민대표들은 경찰의 선거개입으로 인한 폐해에 대해 공감대를 형성하였기 때문에 파당적 정치활동의 금지를 목적으로 하는 경찰의 관리 기구 문제에 대해서는 대체로 위원회관리형식에 동의하였다.

하지만 경찰의 주체문제에 대해서는 정부 정책에 대한 충실하고 효율적인 실현을 강조하여 국립경찰로 하느냐 파당적 정치 활동 금지를 강조하여 자치경찰로 하느냐 이견이 있었다. 또한 범죄수사의 주체문제에 대해서는 역시 파당적 정치활동 금지를 강조하여 검찰을 수사의 주체로 하여 경찰을 지휘하게 하자는 의견이 많았으나 독립적·전문직업적 판단에 의한 행정을 강조하여 경찰을 독자적인

수사주체로 인정하자는 의견도 있었다. 이외에 경찰의 자질 향상을 위해 경찰관의 자격문제에 대해서는 4급 공무원인 경위와 경감은 대학졸업자로하고 총경 이상은 고등고시합격자로 하자는 의견이 있었고 실적에 기반을 둔 인사관리 정착을 위해 공개경쟁채용 등을 도입하는 방안과 경찰관의 전문성을 제고하기 위해 수사의 과학화를 주장하는 의견도 있었다. 연사별로 경찰 중립화 제도에 대한 의견이 조금씩 차이가 있었으나 경찰 중립화 제도 도입의 필요성에 대해서는 동의하였다.

공청회에서 행해진 각 연사의 연설요지는 다음과 같다(경향신문, 1960. 5. 21.). 광상훈 의장은 “법의 운용자도 사람이다. 아무리 법이 좋더라도 운용자가 나쁘면 소용이 없다. 우리 국민의 힘은 포악한 정치를 거부하여 주인의 자리를 되찾았으며 당당한 주권을 행사하게 되었다. 이제는 법이 민주적으로 운용되어야 할 것이다.”라고 하여 법의 민주적 운용을 강조하였다. 강문용 교수는 “공안위원회를 설치하는 것이 좋다. 공안위가 경찰의 능력을 억제하는 것은 사실이나 우리나라는 능력의 제고만을 생각할 때가 아니다. 정파도구화 방지의 제고가 일차적인 문제이다. 공안위의 임기는 단축되어야 한다. 그러나 동시 개선은 능력저하를 가져오므로 기술적으로 다루어야 한다. 국가경찰체제로 하여 분권화 시켜야하며 자치경찰은 필요치 않다. 국가경찰로 일원화해도 공안위가 관장하면 된다. 경찰복지행정을 위해 경찰직무한계와 범위는 엄격히 규정되어야 한다. 경찰임용은 경쟁시험제로 해야 한다. 승진·급여·해임 등도 근무평정에 따르도록 성적제와 집계제로 해야 한다. 경찰수사의 과학화를 위해 지방에 수사 과학 기구를 두어야 한다.”고 하여 공안위원회를 설치하되 국가경찰체제 유지하며, 경찰의 직무 한계 범위의 명확화 및 경찰 인사행정에 실적제를 도입하여야 한다고 주장하였다.

김중수 검사 “경찰운용을 일인 독재로 하지 말고 합의제로 해야 중립화가 된다. 중앙공안위를 두되 책임을 질 수 있도록 국무총리하에 설치하여 경찰기구가 소국가화 되지 않도록 해야 한다. 공안위

는 집행기관이 아니므로 공안위하에 경찰청 혹은 경찰본부를 두어야 한다. 도 검사의 수사지휘권이 경찰의 수사에 지장을 준 일이 없다. 검찰의 수사권 박탈은 어느 나라에도 없다. 현재의 검찰·경찰 관계에 변경을 가져오면 혼란을 일으킨다. 경찰인사행정은 시험제로 하며 고급간부에는 일정한 임용 기준을 설정해야 할 것이다. 사법경찰관만은 수사기술에 우월한 자라야 하므로 이 사법경찰의 임명과 전임은 지방검찰청의 동의를 얻도록 해야 할 것이다.”고 하여 공안위원회의 도입을 주장하는 동시에 경찰에 대한 검찰의 지휘권 강화 및 경찰 인사에 대한 검찰의 통제 강화를 주장하면서 검찰의 입장을 대변하고 있다.

이순우 학생대표(서울대 법대 3학년)는 “다소의 경찰능률저하를 가져오더라도 경찰중립화에 완벽을 기해야 한다. 이것을 위해서는 국가경찰과 자치경찰의 이원제를 취해야 한다. 경찰위원회를 중앙과 지방에 각각 두되 위원의 임기는 2년으로 한다. 국가경찰은 대공사찰과 전국적인 범죄수사사건을 담당케 한다.”고 하여 국가경찰과 자치경찰의 절충형 제도를 주장하였다.

(3) 경찰

경찰은 이승만 정권 시기 발생한 3·15부정선거에 직접적으로 개입하였다. 하지만 이러한 조직의 과오에도 불구하고 경찰 조직 내에서는 경찰의 정치적 중립성을 제고해야 한다는 주장이 제기됐다. 이는 경찰공무원 스스로 경찰 조직의 정치적 중립이 지켜지지 않을 경우 발생하는 폐해에 대해 직접적으로 경험하였기 때문이었다.

건국 이후 계속하여 증가하였던 경찰관 정원은 6·25전쟁의 휴전과 더불어 경찰관에 대한 수요 감소와 예산 절감으로 경찰관 감원 문제가 대두되었다. 경찰관 정원은 1951년 63,427명에서 1955년 47,250명, 그리고 1960년에는 33,035로 줄어들었으며 특히 순경 계급을 중심으로 그 정원이 줄어들었다(<표 3>)³⁾. 경찰 행정은 성과 평

과가 어렵고, 행정의 산출이 가시적이지 않은 특징을 가질 뿐만 아니라 당시 경찰에 평가 지표가 개발되지 않은 상황에서 경찰관에 대한 평가는 상관의 평가에 전적으로 의존하게 되었고 그에 따라 경찰관의 신분 박탈 여부가 결정되었다. 그 결과 경찰관은 상관의 부당한 명령을 거부하기 어려웠고 경찰의 명령체계의 상위층을 차지하는 대통령과 대통령에 의해 임명된 고위 경찰관에 의해 손쉽게 정치적 도구로 이용될 수 있었다.

<표 3> 치안국 시대 경찰관 정원 추이

연도	계	경무관	총경	경감	경위	경사	순경
1950	48,010	19	179	595	2,006	6,369	38,842
1951	63,427	22	205	730	2,610	8,366	51,494
1952	63,427	23	209	767	3,299	8,480	50,649
1953	50,731	22	189	655	3,545	8,061	38,259
1954	50,731	23	189	655	3,545	8,061	38,228
1955	47,250	11	172	642	3,418	7,116	35,891
1956	39,037	10	176	617	3,329	6,825	28,080
1957	39,030	11	176	650	3,344	6,864	27,985
1958	39,007	11	176	650	3,344	6,864	27,962
1959	33,035	11	161	600	3,039	6,122	23,102
1960	33,035	11	161	600	3,039	6,122	23,102
1961	29,835	10	130	466	1,742	4,709	22,778

자료 : 내무부치안국(1973 : 670)

또한 3·15부정선거 주도자 및 발포책임자에 대한 장면정권하에서의 최초의 판결인 1960년 10월 8일 판결에서 대부분의 이들에게 무죄 또는 경형을 선고하였다. 장면 정권은 발포사건의 총책임자로서 전 시경국장 유충렬에게만 사형을 선고하고 직접 발포한 경찰관들만을 처벌함으로써 4·19혁명에 대한 뒤처리를 끝내고자 하였다(경찰사편찬위원회, 2006). 이에 대해 『동아일보』 1960년 10월 30일 사설은 “상부의 명령을 받고 발포한 말단 경관은 사형이라는 극형을 받은 반면에 장관 이하 당시 발포명령을 내린 고위 간부들은 이 사

3) 1961년 정원의 감소는 4·19혁명 이후 4,000여명의 경찰관이 숙정된 결과이다.

건에 대해서 태반이 일심에서 무죄 언도를 받았다. 이것은 결국 책임있는 자가 책임을 지지 않고 말단에서 명령을 준봉한 일선 경관에게 모든 책임이 돌아온 결과가 되었다.”고 평가한다. 이러한 경험은 경찰관 스스로도 경찰의 정치적 중립의 필요성을 절감하는 계기가 되었다.

경찰 중립화를 주장하는 경찰의 구체적인 행위는 다음과 같다. 첫째, 1960년 5월 11일 16대 치안국장으로 취임한 강서룡은 ①하루속히 경찰태세를 정비하여 계엄령의 해제되도록 하며 ②부패한 경찰을 수술하며 ③경찰의 정치로부터의 중립화를 이루도록 힘을 쏟겠다고 피력했다. 둘째, 1960년 4월 24일 경찰의 중립화를 주장하는 치안국 소속 중견간부들은 경찰직을 사직할 각오로 경찰 중립화 실천에 매진할 것을 결의하였고 셋째, 1960년 4월 27일 양주경찰서의 경찰관 수명은 경찰중립화를 주장하면서 현직에서 사퇴하였다(경찰사편찬위원회, 2006).

2) 변화반대자

(1) 정부부문

치안국 시대의 정부부문은 대통령의 직접적 영향력 하에 있었다. 따라서 정부부문은 경찰 중립화 제도가 형성될 경우 대통령의 경찰에 대한 통제 권한이 약해질 것을 우려하여 경찰 중립화 제도 형성에 반대하고 만약 경찰 중립화 제도를 도입하더라도 형식적으로 도입할 것을 주장하였다. 또한 정부부문은 정치적 중립을 파당적 정치활동 금지보다는 실적에 기반을 둔 인사관리, 독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정, 정부 정책에 대한 충실한 실현으로 파악하였다. 치안국 시대에 정부부문에서 제안한 경찰중립화안은 ①1953년 법무부안 ②허정 과도정부시기 경찰중립화안 ③1961년 장면정부의 공안법안이 있다. 각 경찰중립화안의 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 치안국 시대 정부부문의 경찰법안 주요 내용 비교

항목	1953년 법무부안	허정과도정부시기 경찰중립화안	1961년 장면정부의公安법안
국가위원회 명칭	경찰위원회	경찰위원회	중앙공안위원회
국가위원회 설치	대통령 소관 하	규정없음	국무총리 소관하
국가위원회 조직	위원 3인	규정없음	위원 5인
국가위원의 임명 및 임기	위원은 3인으로 하여 대통령이 임명하며, 위원장은도 대통령이 포함. 임기는 2년	규정없음	위원 5명중 2명은 국회의 제1,2정당에서 배수추천해서 총리가 임명. 나머지 3명은 총리가 직접 임명.
시·도위원회	지방에 특별시장과 도지사 소속 하에 특별시·도 경찰위원회를 둔다. 위원 3인 중 2인은 대통령이 임명하고 위원장에는 특별시장 또는 도지사가 되게 하되 임기는 2년	규정없음	지방공안위에는 공안위원 3명을 두며 총리가 위촉. 지방공안위의 성격은 중앙공안위에 대한 건의기관.
시·도경찰	지방에 특별시·도 경무청을 두고 특별시·도 경무청에는 각각 경무청장을 두되 서울특별시 경무청장은 경찰위원회의 제청에 의하여 대통령이 임명하고 그 외의 경무청장은 경찰위원회가 임명	지방에 서울도청(서울과 경기도)과 지방경찰청(각 도)을 둔다.	지방에는 지방공안청을 두며 또 청장을 둔다.
기타특징	경찰공무원의 신분보장을 확고하게 하기 위하여 경찰징계위원회의 결의만으로써 징계할 수 있도록 함. 대통령이 국가비상사태 선포시 모든 경찰위원회는 그 기능을 정지하며 대통령이 경찰을 직접 관장한다. 사법경찰은 검사의 지휘 하에 범죄 수사의 확실성과 신중을 기하도록 하였다.	경찰청의 부설기관으로서 경찰대학교, 경무대경비본부, 과학수사연구소를 두며 경찰직 공무원은 모두 별정직으로 한다	공안관, 해경관, 소방관 등은 별정직으로 한다. 총경급 이상은 총리가 임명권을 갖는다. 사법경찰관에 대한 검사의 일원적인 수사지휘권은 존속시키되 경찰로 하여금 이의 신청권을 갖게 한다. 공안연구원(대학)을 둔다.

자료: 경찰사편찬위원회, 2006. 동아일보, 1961. 4. 21

정부가 주체가 되어 작성하여 법무부가 제안한 경찰법안은 1953

년 9월 11일 정례국무회의에서 의결되었다. 법무부는 경찰법안을 제안하면서 제안이유로 다음과 같이 제시하였다. “일체의 잔재적인 색채를 없애고 민주주의적 자유의 이상에 따른 경찰제도를 마련함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하며 또한 경찰 인사의 공정성을 기하고 신분을 보장하여 능률적인 경찰의 실적을 얻기 위한다.” 법무부가 제시하고 있는 제안이유와 법안의 내용을 고려할 때 정부부문은 정치적 중립을 과당적 정치활동 금지 보다는 실적에 기반을 둔 인사관리, 독립적 전문직업적 판단에 기반을 둔 행정, 정부 정책에 대한 충실한 실현으로 파악한다. 특히 정부 정책에 대한 충실한 실현을 강조한다.

법무부가 1953년 제안한 경찰법안의 특징은 경찰행정을 내무부로부터 독립시키고 대통령직속으로 하는 경찰위원회에서 관리하도록 하며 경찰위원회의 위원 3인은 대통령이 임명하도록 한 것, 지방에서·도 경찰위원회를 두어 대통령이 임명하는 2인의 위원과 시·도지사 등 3인이 경찰행정사무를 관리토록 한 것 그리고 국가비상사태가 선포되었을 때에는 대통령이 경찰을 직접 관장하게 하도록 한 것이다. 이러한 규정은 대통령의 권한을 강화하고 있다.

이후 경찰 중립화 논의에서 최인규 내무부 장관은 1959년 10월 20일 국정감사에서 경찰을 중립화할 필요가 있지 않느냐는 질문에 대해 ‘아직은 그 시기가 아니라’고 대답하여 경찰중립화는 시기상조라고 주장하였다(동아일보, 1959. 10. 22).

4·19혁명 이후 허정 과도정부 시기에 내무부는 경찰중립화 방안을 국회특별위원회에 비공식적으로 제출하였다. 이 법안은 각 시, 도에 설치된 경찰국을 서울도청 및 지방경찰청으로 격상하고 경찰교육기관 및 연구기관을 설치하며 경찰직 공무원을 별정직으로 지정하여 특정한 업무만을 수행하게 함으로써 독립적·전문직업적 판단에 기반한 행정을 제고하려는 것이다. 하지만 이러한 내무부의 경찰중립화안은 그 내용이 경찰 특권화에 맞추어져 있지, 경찰 권력의 과잉행사에 대한 견제와 중립화 방안은 없다는 비판을 받았다(경찰

사편찬위원회, 2006). 이러한 비판은 4·19혁명 직후 경찰의 파당적 정치활동이 가장 큰 문제로 제기되었음에도 불구하고 이에 대해 어떠한 내용도 포함하지 않았기 때문이다.

1961년 4월 21일 장면정부는 별도의 「공안법안」을 제안하였다. 장면정부는 집권 이후 정치적 중립을 정부 정책에 대한 충실한 실현으로 파악하여 경찰에 대한 대통령의 영향력을 강화시키기 위한 방안을 도입하려고 하였다. 장면정부가 제안한 공안법안은 공안위원 5인 중 2인은 원내 두 다수당에서 각각 1인, 3인은 국무총리가 임명하도록 하였는데 이는 사실상 집권여당 및 대통령이 4인을 선출하는 것으로 이는 원내에서 두 다수당에서 각각 2인, 법원에서 1인을 뽑도록 한 신민당안과 비교할 때 경찰의 파당적 정치활동 금지에 미흡한 법안이었다. 또한 공안관, 해경관, 소방관 등은 별정직으로 하고 공안연구원(대학)을 두어 경찰의 독립적·전문직업적 판단을 강화하려고 하였다. 경찰 중립화 제도와 관련한 논의는 5·16 군사정변으로 인해 중단되었다.

5·16 군사정변 이후 1962년 국가재건최고회의 방침의 하나로 “치안의 안전 확보를 위하여 간접 침략의 분쇄와 각종범죄의 미연방지 엄정 중립적인 민주경찰제의 확립으로써 총선거 및 정권이양 전후에 대비하여 명량한 사회질서를 유지한다.”고 하였다(경향신문, 1962. 3. 20.). 1963년 1월 11일 박경원 내무부장관은 1963년 내무행정 중요계획 23개 항목⁴⁾을 발표하였는데 제12항에 “경찰의 민주화와 중립화를 보장하기 위하여 경찰법을 제정한다.”고 하여 직접적으로 경찰 중립화를 언급하였고 이외에도 경찰장비의 확충, 경찰관의 자질향상을 통해 독립적·전문직업적 판단능력 제고를 통해 경찰행

4) 1. 행정의 민주화 구현 2. 행정장비현대화 3. 말단행정의 강화 4. 말단행정사무의 간소화와 표준화 5. 동리구역, 명칭의 재조정 및 대도시지번정리 6. 지방자치법규의 정비 7. 지방공무원제도 확립 8. 지방청공무원 교육강화 9. 확인행정의 강화 10. 지방재정제도의 개선 11. 지방세제개선 12. 경찰법제정 13. 자유분위기 보장과 공정선거 14. 간접침략의 분쇄 15. 사회악제법 16. 예방경찰활동강화 17. 소년보호 18. 안전업무강화 19. 경비태세확립 20. 해난사고의 방지 21. 경찰장비의 확충 22. 경찰관의 자질향상 23. 방범업무의 강화

정을 강화하려고 하였다.

하지만 이후 입장을 변경하여 박정희 정권 시기의 엄민영 내무부장관은 “경찰을 제도적으로 중립화 시킬 계획은 없으며 다만 앞으로 지방자치법이 마련되면 경찰조직법 또는 경찰법을 제정할 것”, “우리나라 실정으로 보아 형식적으로 경찰을 독립시키면 일반 행정과 협조해야할 경찰의 여러 가지 활동에 마찰이 있을 우려가 있다(동아일보, 1964. 3. 18.)”고 하면서 경찰중립화에 미온적인 태도를 취하였다.

(2) 여당

제3, 4대 국회에서 여당이었던 자유당은 경찰을 정치도구로 삼았고 경찰에 대한 대통령의 통제를 더욱 강화하기 위해 기존 제도를 유지할 것을 주장하면서 제도 변화에 반대하였다.

1954년 말부터 1955년 초까지 개최되어 「정부조직법개정안」을 심의한 제19차 임시국회 본회의에서 자유당 장경근 의원은 “첫째로 일반내무행정과 경찰을 독립시킨다고 할 것 같으면 ... 일반 내무행정에 대한 경찰의 협조가 없을 것입니다. ... 지금 대한민국의 현상으로 보아서 경찰이 일반종합행정에 협조가 없이 독립적으로 움직인다고 할 것 같으면 지방행정에 얼마나 지장이 있다는 것은 여러 분께서 아실 것입니다. ... 둘째, ... (경찰에)권력이 너무 많은 것을 염려해서, 권력남용을 염려해서 말씀하시는 것 같은데 이러면 불가하다. 반면에 어떤 결과가 생기느냐 할 것 같으면 합의제가 생긴다고 할 것 같으면 강력한 경찰력의 출동을 할 필요가 있을 때, 특히 비밀을 요하는 공산파괴분자의 음모행위를 수색하는데 비밀을 보지 않는다든지 이런데 대해서는 대단히 힘이 약화되는 것입니다.(경찰사편찬위원회, 2006 재인용.)”라고 하여 야당의 ‘공안위원회설치안’에 대해 반대의견을 펼쳤다. 이러한 주장은 남북 분단의 현실을 강조하면서 경찰의 정치적 중립을 정부 정책에 대한 충실한 실현으로 파

악하여 파당적 정치활동 금지를 주장하는 야당의 주장을 비판하는 것이다.

이후 1956년 8월 20일 자유당 정책위원회는 자유당 총회에 경찰을 내무부로부터 독립시켜 대통령 직속기관으로서公安위원회를 설치할 것을 내용으로 법안을 제출하였다(이황우, 2005 : 81). 자유당公安위원회안의 구체적 내용은 알려져 있지 않지만 1953년 입안했던 경찰위원회안과 비슷한 것으로 추정된다(경찰사편찬위원회, 2006).

또한 야당인 민주당이 경찰의 중립화를 개헌안 요강에 명문화하기로 결정하자 여당은 경찰중립화안에 대해 반대하는 입장을 분명히 하였다. 자유당 소속 국회 부의장 한희석은 “민주당이 추진하고 있는 경찰중립화입법은 우리나라 현실에 적합하지 않다”고 하면서 강력한 반대의사를 표명하였다. 반대의 이유로 ①경찰을 일반 행정관청과 분리 독립 시켜놓으면 일반 행정관청과의 알력이 생길뿐 아니라 지방행정에 혼란을 가져오게 되며 ②경찰은 유사시에 군대와 같이 전투부대로 즉각 동원 될 수 있어야 하는데 그 운영을 각 정당 대표 등으로 구성된 합의 기관에 맡겨놓는다면 그 기동성이 없어지게 됨을 들었다(동아일보, 1959. 7. 8.).

하지만 4·19혁명 직후 경찰중립화 논의가 시작되자 국회에서 경찰 중립화를 먼저 요청한 것은 민주당이 아니라 자유당이였다. 자유당은 1960년 5월 2일 국회의장실에서 열린 민·자 양당 협상에서 경찰중립화 법안 기초위원회의 구성을 제의한 것은 자유당 측이었고 민주당 측은 즉시 이에 동의하였다. 이는 그동안 경찰을 정치 도구로 삼았던 자유당은 두 달 후 5대 민의원 선거를 치러야 되는 상황에서 경찰관들의 자유당에 대한 자발적인 보복을 두려워하여 경찰중립화를 먼저 제기한 것이다(조선일보, 1960. 5. 2.).

3. 제도변화 : 제도변화의 내용

3·15부정선거와 4·19혁명 등 경찰 중립화 제도 변화의 계기가 되는 정치적 사건들이 발생했음에도 불구하고 치안국 시대에는 실질적인 경찰 중립화 제도의 변화가 일어나지 못하였다.

1960년 5월 제4대 국회는 내각책임제 개헌과 동시에 경찰중립화를 헌법조문화 하였고 이는 1960년 6월 15일 국회를 통과하였다. 개정된 헌법에 따르면 헌법 제75조는 ‘행정각부의 조직과 직무범위는 법률로서 정한다. 전항의 법률에는 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관한 규정을 두어야 한다.’라고 규정하였다. 그리고 동년 7월 1일의 정부조직법 개정 법률은 제13조에서 ‘①경찰의 중립을 보장하기 위하여公安위원회를 둔다. ②公安위원회의 조직과 경찰행정에 관하여 필요한 사항은 법률로서 정한다.’라고 규정하였다(허남오 & 이승주, 2005: 279). 하지만 이후 1961년 5·16군사정변으로 경찰 중립화 논의가 중단되고 경찰 중립화 제도는 구체적으로 제도화되지 못하였다.

4. 소결

치안국 시대의 거시적 구조는 3·15부정선거 및 4·19혁명으로 급변하였다. 1960년의 4·19혁명으로 이승만 정권이 붕괴되고 부정선거에 직접적으로 관여한 경찰에 대한 중립화 요구가 크게 일어났다. 이러한 거시적 구조의 변화는 행위자에게 제도 변화의 기회를 제공하였으며 제도변화가 보다 경찰의 정치적 중립성을 강화하는 방향으로 이루어지도록 하였다. 하지만 1961년 5·16 군사정변으로 인해 제2공화국이 붕괴되면서 제도변화 논의 자체가 중단되게 되었다.

행위자들의 행동을 정리해보면 크게 변화추진자와 변화 반대자로 구분된다. 변화추진자에는 야당, 시민대표, 경찰이 포함되며 변화반대자에는 정부부문과 여당이 포함된다. 변화추진자는 대체로 정치적 중립의 의미로 과당적 정치활동의 금지를 강조하면서 국무총리 소

속 하에 공안위원회 설치할 것, 공안위원회 위원 임명에 있어 행정부·입법부·사법부 또는 여야가 고루 추천하도록 할 것, 경찰에 대한 검찰의 지휘를 강화할 것, 자치경찰제를 도입할 것 등을 주장한다. 반대로 변화반대자는 남북 분단 상황을 이유로 신속한 경찰력 집행이 중요함을 강조하면서 정치적 중립을 집권 정부의 정책실현에 충실히 임하는 것 또는 객관적·전문직업적 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근하는 것으로 파악한다. 그리고 이러한 인식하에서 국가경찰제, 내무부 산하에 경찰위원회 설치 등을 주장하면서 경찰에 대한 대통령의 영향력을 유지하기 위해 노력한다.

거시적 구조의 변화를 계기로 시작된 행위자들의 논의로 인해 제도변화가 이루어졌다. 헌법 제75조에 ‘행정각부의 조직과 직무범위는 법률로서 정한다. 전항의 법률에는 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관한 규정을 두어야 한다.’는 규정이 신설되었고 정부조직법 개정 법률은 제13조에서 ‘①경찰의 중립을 보장하기 위하여 공안위원회를 둔다. ②공안위원회의 조직과 경찰행정에 관하여 필요한 사항은 법률로서 정한다.’는 규정이 신설되었다. 하지만 5.16군사정변으로 인해 제도변화 논의가 중단됨에 따라 실질적인 제도변화는 이루어지지 못하였다.

제2절 치안본부 시대

1. 거시적 구조

1980년대 후반은 정치적 환경에 많은 변화가 있었던 시기이며 특히 민주화에 큰 진전이 있었던 시기이다. 1985년 1월 8일 신한민주당이 창당과 함께 그 해 2월 12일 실시된 제12대 국회의원 선거에서 제1야당으로 급부상했고, 대통령 직선제 개헌 등 민주화 쟁취를 위한 집회가 지속적으로 전개되었다. 1987년 1월 14일 박종철 고문치사 사건⁵⁾ 및 1987년 4월 13일 호헌 조치로 고문치사조작 및 호헌

철 폐 규탄에 대한 국민의 열기는 증폭되었으며, 1987년 6월 9일 연세대에서의 시위진압 과정에서 연세대학교 학생 이한열 군이 최루탄에 맞아 혼수상태에 빠지는 사건⁶⁾이 발생하면서 6월 항쟁의 기폭제가 되었다(김성수 외, 2013: 256-7).

이후 1987년 6월 29일 대통령 직선제 개헌, 김대중 사면·복권 및 극소수를 제외한 시국관련 사범의 석방, 대통령 선거법 개정, 국민기본권 신장, 언론자유 창달, 지방자치제 실시 등의 8개 내용을 담은 6·29선언을 당시 민주정의당 대통령 후보 노태우가 발표하고 전두환 대통령이 이를 수용하겠다는 입장을 밝히면서 국면이 안정되었다(강준만, 2003c: 171-2).

1987년 12월 16일에 치러진 제13대 대선에서 노태우 후보가 36.6%의 득표율로 대통령에 당선되면서 제6공화국이 출범하였다. 6공

5) 박종철 고문치사사건은 1987년 1월 경찰에 의해 불법 연행된 박종철이 수사과정에서 고문으로 죽은 사건이다. 경찰은 1월 15일 조사받던 박종철이 자기압박에 의해 충격사 했다고 발표했다. 그러나 박종철의 부검의였던 중앙대학교부속 용산병원 내과전문의 오연상의 ‘고문치사일 가능성이 높다’는 증언이 알려지자, 1월 19일 강민창 치안본부장은 박종철의 사망원인이 ‘물고문’에 의한 질식사라고 발표했다. 박종철 고문치사사건의 은폐·조작경위는 ‘천주교정의구현전국사제단’의 끈질긴 추적과 국립과학수사연구소 법의학 8과장 황적준의 일기 증언에 의해 드러났다. ‘경부압박에 의한 질식사일 가능성이 높다’는 자신의 부검소견서가 당시 강민창 치안본부장의 요청으로 ‘외상없음’으로 조작되었다는 황적준의 증언은 온 국민의 충격을 자아냈으며, 언론은 최초의 고문 가담자 2명에 대한 경찰간부들의 회유과정을 끈질기게 추적했다. 결국 여론의 압력에 밀려 고문치사의 은폐·조작에 관련했던 강민창 치안본부장이 사임하고, 강민창 치안본부장을 비롯한 박처원 치안감, 유정방 경정 등 다수의 경찰간부가 구속됨으로써 이 사건은 마무리되었다(국가기록원 홈페이지에서 ‘시국사건’ 검색, 전대양, 2014).

6) 이한열 사건은 1987년 6월초부터 반독재 민주화 요구 시위가 빈발하였다. 대학가는 연일 시위가 줄을 이었으며, 민주헌법쟁취 국민운동본부가 주최하는 대규모 가두집회가 열리기도 했다. 이러한 시위과정에서 데모에 참가했던 연세대 경영학과 학생 이한열이 6월 9일 경찰의 최루탄으로 인해 중상을 입고 7월 5일 사망한 사건이다. 이군의 장례식은 7월 9일 민주국민장으로 거행되었는데 시청앞에 모인 100만 명가량의 인파는 5공화국의 즉각 퇴진과 민주정부의 수립을 요구하였으며 결국 7~9월의 노동자대투쟁으로 연결되었다(국가기록원 홈페이지에서 ‘시국사건’ 검색, 전대양, 2014).

화국 출범 직후인 1988년 1월 29일 『조선일보』에 경찰대 1기생 이병무 경위가 양심선언을 발표하여 파문을 던졌다. 이 양심선언은 경찰 내부에 큰 파문을 일으키고 급기야 경찰대학 졸업생 및 재학생들이 ‘경찰 중립화 선언’을 채택하게 하였다(김성수 외, 2013 : 262).

이후 1988년 4월 26일에 치러진 제13대 총선에서 각 정당의 의석수가 민주정의당(총재 노태우) 125석, 평화민주당(총재대행 박영숙) 70석, 통일민주당(총재대행 김명윤) 59석, 신민주공화당(총재 김종필) 35석으로 정해짐에 따라 여당과 야당의 의석수 125 대 174로 사상 처음으로 여소야대의 국회가 구성되었다(강준만, 2003c: 233-258). 이에 따라 그 동안 비민주 체제에서 쌓였던 국민들의 민주화 욕구가 한꺼번에 터져 나와 가시화, 다양화, 실력 행사화되어 운동권 학생이나 노동자에 국한되지 않고 농민, 도시빈민 등 전 계층으로 확대되었다(경찰사편찬위원회, 1995: 432-4).

또한 박종철 고문치사 사건과 관련해 강민창 전 치안본부장이 구속되고 뒤이어 부친서 성고문 사건⁷⁾, 김근태 전민청련의장 고문사건 등 제5공화국 시기에 행해진 고문 및 인권유린사건이 법의 심판을 받게 되면서 경찰의 정치적 중립에 대한 국민의 요구가 거세게 제기되었고 야당이 경찰법안을 마련하고 정부도 경찰중립화 방안을 마련하는 등 경찰의 중립화가 심도 있게 논의되었다. 하지만 1990년 1월 22일 집권여당인 민주정의당이 제2야당 통일민주당, 제3야당 신민주공화당과 합당함에 따라 논의가 중단되었다.

7) 학력을 낮춰 공장에 취업한 권인숙이 공문서변조혐의로 경찰서에 연행되어 취조경관에 의해 성고문을 당하자 이를 폭로하여 법정투쟁 끝에 승소한 사건이다. 권인숙은 서울대학교 의류학과 4학년 때 경기도 부천시에 위치한 주식회사 성신에 공원으로 취업, 1986년 6월 4일에 주민등록변조 혐의로 부친경찰서에 연행되어 같은 해 5월 3일에 있었던 인천사태 관련 수배자에 대한 집요한 수사를 받았다. 당시 조사담당자인 문귀동 경장은 별다른 정보를 얻어내지 못하자 여성으로서 지니는 성적 수치심을 이용, 신체와 정신에 고통을 주는 성고문을 했다(국가기록원 홈페이지에서 ‘시국사건’ 검색, 전대양, 2014).

2. 행위자

1) 변화추진자

(1) 야당

야당인 통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당은 시국사건에서 드러난 바와 같이 경찰의 정치적 중립이 보장되지 못하고 정권 유지에 기여함에 따른 문제점을 해결하기 위해 1980년대 후반 경찰 중립화 제도 도입을 주장하였다.

세 야당 중 가장 먼저 통일민주당이 1988년 10월 24일 「경찰법안」을 발의하였다. 통일민주당은 “국민의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하기 위해 창설된 경찰이 그 본래의 사명을 망각하고 권력의 시녀로 전락, 집권세력의 정권유지를 위한 전위 역을 담당함으로써 공권력에 대한 국민의 신뢰를 크게 저해하고 이 나라 민주주의 발전에 커다란 장애요소가 되어왔다.”고 하여 기존의 경찰의 행태를 비판하면서 경찰의 정치적 중립이 보장되지 않고서는 민주주의발전이 불가능하므로 경찰의 정치적 중립을 확보하기 위하여 “현재 내무부산하의 경찰기구를 독립시켜 공안위원회를 설치하고 그 민주적 관리 하에 능률적 집행을 위한 청을 설치토록 하며, 경찰이 권력으로 부터 독립하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련함으로써 경찰 제도를 획기적으로 개선”하기 위하여 경찰법안을 제안한다고 그 제안이유를 밝혔다.

통일민주당이 독자적인 경찰법안을 발의하자 한 달 뒤인 1988년 11월 25일 평화민주당도 독자적인 경찰법안을 국회에 발의했다. 평화민주당은 우리나라 경찰의 중립 및 독립을 위한 입법례는 1960년 제2공화국 개정헌법 제75조 제2항에 ‘경찰의 중립을 위하여 필요한 기구를 둔다.’는 규정과 이 헌법을 근거로 제정된 정부조직법 중에

경찰의 관리를 위해 내무부에서 독립시켜 국무총리 소관에公安위원회를 둔다는 규정을 두었으나 시행을 보지 못하였다는 점을 지적하면서 “독재정권의 유지수단과 조직으로 이용되어 온 경찰로 하여금 정치적으로 중립하여 개인의 권리와 자유를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 민주적인 경찰의 관리·운영 및 능률적인 임무수행 보장에 관한 사항을 정하려는 것”이라고 법안 제안이유를 밝혔다.

통일민주당과 평화민주당이 각각 경찰법안을 발의하자 신민주공화당도 1989년 5월 10일 경찰법안을 발의했다. 신민주공화당은 “경찰의 정치적 중립성을 제도적으로 보장하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회 공공의 질서를 유지하는 경찰 본연의 임무를 보다 충실하게 수행하도록 하기 위하여 본 법안을 제안하는 것”이라고 제안이유를 밝혔다.

세 야당이 제안한 경찰법안의 주요내용을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 야3당의 경찰법안 주요 내용 비교

항목	통일민주당 발의안	평화민주당 발의안	신민주공화당 발의안
위원회 명칭	국가공안위원회	국가경찰위원회	국가공안위원회
국가위원회 설치	국무총리 소속	대통령 소속	국무총리 소속
국가위원회 조직	위원장을 포함한 7인	위원장을 포함한 5인	위원장을 포함한 7인
국가위원의 임명 및 임기	국무총리 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명. 임기는 4년	다수당의 후보 방지 및 무소속이 공평하게 참여하도록 국회의 교섭단체가 추천할 수 있는 인원을 반수 미만으로 한정함. 국무총리 제청으로 대통령이 임명하며 임기는 4년	국회에서 추천하는 4인과 국무총리가 제청하여 대통령이 임명하는 2인으로 한다. 위원 임기는 3년
국가위원회 임무	경찰의 제도·운영 및 예산 등에 관한 권한을 갖고 관리	국가공안관련 경찰 운영의 관장 및 경찰청 관리	경찰제도, 예산, 직원의 임용과 근무 및 활동기준 등 국가 공안에 관한 중요 사항을 심의 결정
시·도 위원회	지방에 공안위원회를 두어 민주적 감독을 강화하고 위원은 지방의회의 동의를 얻어 서울특별시·직할시장 또는 도지사가 임명.	특별시, 직할시, 도의 자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 시·도 지방경찰위원장을 임명하도록 함으로써 자치단체의 경찰 위상을 부각시킴.	시·도지사의 소할하에 시·도 공안위원회를 설치하고 시·도 경찰본부를 관리하도록 함. 시·도 공안위원회는 지방의회에서 추천하는 3인과 도지사가 임명하는 2인으로 구성하며 위원장은 호선.
특징		수사권 독립에 대한 불배려, 최초의 각급 위원의 차등임명제	

자료 : 국회의안정보시스템에서 검색된 세 야당의 경찰법안 주요내용을 재구성.

세 야당이 경찰법안을 제출하면서 밝힌 제안이유와 경찰법안의

내용을 종합하면 야당의 주장은 다음과 같다. 야당은 경찰이 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하기 위해 창설되었음에도 불구하고 권력의 시녀로 전락하여 정권 유지의 도구로 이용되어 왔고 그 결과 공권력에 대한 국민의 신뢰가 크게 감소하였다고 보았다. 그리고 이러한 문제점을 해결하기 위해 경찰 중립화 제도를 도입하여 경찰 조직의 민주성 및 능률성을 향상시키고 경찰 본연의 임무를 보다 충실하게 수행하도록 할 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 정치적 중립을 파당적 정치활동 금지로 파악한 것으로 경찰이 특정 정당의 도구화되지 않을 때 경찰 본연의 임무를 충실하게 수행할 수 있다는 것이다.

세 야당이 각각 경찰법안을 발의함에 따라 세 야당은 공조체제를 활용하여 단일안 작성에 착수하였다. 세 야당의 평화민주당 김대중 총재, 통일민주당 김영삼 총재, 신민주공화당의 김종필총재는 1989년 1월 24일 7개항의 합의사항을 발표하면서 민생치안문제와 경찰 중립화를 언급하고 경찰법안 마련의 필요성을 제기했다. 이에 따라 세 야당은 민생치안 확립을 위한 ‘야3당 공동대책위원회’를 구성하고 관련법 개정을 추진하였다. 1989년 9월 26일 세 야당의 정책위의장들이 만나 경찰법 단일안 마련에 합의하였고 그 결과 세 야당은 단일 경찰법안을 마련하여 1989년 11월 30일 국회에 발의했다.

세 야당은 “국민의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하기 위해 창설된 경찰이 집권세력의 정권유지를 위한 전위역으로 이용당하고, 본래의 사명을 망각함으로써 공권력에 대한 국민의 신뢰를 크게 저해하고, 이 나라 민주주의 발전에 커다란 장애요소가 되어왔다.”는 것을 지적하면서 “경찰의 정치적 중립을 확보하기 위하여, 현재 내무부 산하의 경찰기구를 독립시켜 경찰위원회를 설치, 그 민주적 관리 하에 능률적 집행을 위한 청을 설치토록 하며, 경찰이 권력으로부터 독립하여 국민의 생명과 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련함으로써 경찰 제도를 획기적으로 개선”하기 위한 것이라고 경찰법안 제안 이유를

밝혔다.

야3당의 단일법안과 1990년 12월 12일 정부가 제출한 경찰법안을 비교하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 야3당 단일안과 정부안의 주요 내용 비교

	야3당 단일법안	정부안
제출일자	1989년 11월 30일	1990년 12월 12일
경찰 조직형태	국무총리 산하에 합의제 국가경찰 위원회를 설치하고 그 관리 하에 경찰청을 둠.	중앙경찰기관으로 내무부장관 소속 하에 경찰청 둠.
경찰 위원회의 조직 및 임명	경찰위원회의 위원 중 4인은 국회에서 선출한 자를 대통령이 임명하며 위원장을 포함한 3인의 위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명. 7인의 위원으로 구성.	경찰위원회 위원은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 함. 위원은 위원장을 포함한 5인으로 구성.
경찰 위원회의 임무	경찰의 제도·운영 및 예산 등에 권한을 가지며, 경찰청의 관리·운영에 민주적 감독	경찰의 인사·예산·장비 등에 관한 주요정책과 경찰행정에 관한 업무발전 및 인권보호에 관한 사항 등을 심의·의결
시·도 위원회	지방경찰위원회 위원은 7인으로 하고 위원장과 2인의 위원은 시·도지사가 시·도 지방의회의 동의를 얻어 임명하며 4인의 위원은 시·도 지방의회에서 선출하여 시·도지사가 임명	규정없음

자료 : 국회의안정보시스템에서 검색된 야3당의 경찰법안과 정부안의 주요내용을 재구성.

이후 평화민주당은 1990년 12월 12일 제출한 정부의 경찰법안에 대해 1991년 2월 5일에 있었던 ‘개혁입법 협상회의’ 제7차 회의에서 경찰의 지휘체제를 독임제로 하고 경찰청을 내무부 외청으로 하며 경찰위원회를 대통령이 임명하는 3인과 국회에서 추천하는 2인등 모두 5명의 위원으로 구성한다는데 합의였으나 경찰위원회의 기능과 관련해 경무관이상의 임명동의권을 줘야한다고 주장하여 경찰청장 임명동의권만을 부여해야 한다는 민자당과 대립하였다(동아일보, 1991. 2. 6.).

1991년 2월 5일 평민당은 정부가 1990년 12월 12일 제출한 경찰법안에 대해 수정안을 작성했다. 평민당이 수정을 주장한 내용은 다

음과 같다(경찰사편찬위원회, 2006). 첫째, 경찰위원회의 구성은 위원장을 포함한 5인의 위원으로 구성하되 그 중 3인은 내무부 장관의 제청으로 대통령이 임명하고 2인은 국회에서 선출한다. 둘째, 국회에서 선출하는 위원은 동일한 원내 교섭단체에서 전원을 추천할 수 없다. 셋째, 경찰위원회 위원은 전원 상임위원으로 하며 정당의 당적을 가질 수 없다. 넷째, 경찰위원회는 i)경찰인사의 기준과 지침에 관한 사항과 경무관급 이상의 임명 및 전보에 대한 동의권 ii)경찰청의 예산안에 대한 심의·의결권 iii)인권보호에 관한 사항에 대한 심의·의결권 iv)기타 내무부장관과 경찰청장이 부의하는 사항에 대한 심의·의결권을 가진다.

이러한 평민당의 주장은 경찰위원회에 야당이 추천한 인사를 포함하도록 하여 특정 정당이 경찰위원회를 독점하는 것을 방지하려고 하였으며, 전원을 상임위원으로 하여 위원회의 직무에 전념하도록 하였다. 또한 경무관급 이상의 인사 및 예산에 대한 경찰위원회의 기능을 강화하여 경찰위원회가 형식화되는 것을 방지하려고 하였다.

(2) 경찰

경찰의 정치도구화 되어감에 따라 경찰 내부에서 경찰의 정치적 중립을 지키자는 주장이 제기되었다. 이병무 경위의 양심선언으로 일어난 경찰 내부의 정치적 중립 요구는 경찰관들로부터 많은 호응을 받았으며 이후 경찰대학 졸업생의 성명서 발표로 이어졌다.

6공화국 출범 직후인 1988년 1월 29일 경찰대 1기생 이병무 경위가 『조선일보』에 양심선언을 발표하였다. 이병무 경위의 기고문의 내용은 다음과 같다. “... 요즘 갈아선 얼굴을 들 수 없는 죄인의 심정으로, 때로는 십자가를 진 예수의 고통 받는 아픔으로, 비난의 대상이 되는 조직에 인생의 승부를 걸고 뭔가 이뤄내고야 말겠다고 맹세했던 내 자신에 대해 비애감마저 든다. ... 국가전체가, 사회 각

분야가 민주화의 열기로 가득 차 있고 발전과 변영의 내일을 향해
 줄달음치고 있는데, 유독 우리 경찰은 갈수록 멍만 들어간다. ... 세
 계의 경찰 특히 선진국의 경찰, 민주화된 나라의 경찰은 어떠한 모
 습인가? 그들 나라의 경찰이 아직 독립이 이루어지지 않은 경우가
 있는가. 경찰이 박대 받고 생계유지가 어려울 정도의 처우를 받고
 있는 경우가 있는가. ‘경찰기구의 독립과 사법권 독립’에 대해 국내
 의 많은 석학들이 그 논지를 분명히 밝힌 적이 많이 있고 수차례
 걸쳐 각계각층에서 많은 논의가 있었는데, 정부에서는 알고나 있는
 가? 경찰을 독립시키지 않고 ‘정권 유지의 도구’로 이용하면서 진정
 한 민주화를 이룰 수 있다고 생각하는가? 경찰을 독립시키지 않고
 ‘정권 유지의 도구’로 이용하면서 진정한 민주화를 이룰 수 있다고
 생각하는가? 진정 그렇게 생각한다면 한 사람의 국민으로서, 한 사
 람의 경찰관으로서 노태우 대통령 당선자에게 감히 묻고 싶다. ‘민
 주화의 시대를 열었다고 자부하고 많은 국민들이 그것을 인정하는
 데 당신도 같은 생각입니까? 만일 같은 생각이라면 과연 언제까지
 경찰을 정치의 시녀, 정권의 도구로 이용하시겠습니까?’(조선일보,
 1988. 1. 29.).

이병무 전 총경에 대한 인터뷰에서 양심선언의 계기에 대한 질문
 에 대해 다음과 같이 답하였는데 이를 통해 당시 경찰 내부에서도
 경찰이 정치도구화 됨에 따른 많은 불만이 있었음을 알 수 있다.

“당시 전두환 대통령의 장기 집권 시도에 따라 많은 시위가 일어났
 고 그 와중에 박종철 고문치사사건이라든지 강민창 치안본부장이 박
 종철 사건을 조작함에 따라 구속되고 그랬지. 경찰은 당시 정말 더
 이상 나빠질 수 가 없는 최악의 상황에 처해있음에도 불구하고 후임
 으로 들어온 치안본부장이나 그 당시 경찰 수뇌부들은 역시 밥그릇
 챙기기에 급급했었다. 지극히 정권의 주구 노릇밖에 보이지 않았다.
 ... 많고 많은 수뇌부 정치경찰들은 그렇다고 치고 순수하고 때 묻지
 않고 경찰의 미래를 책임진다고 하여 키워낸 경찰대학생들이 첫 출
 발부터 정치적 계산이나 하고 자신의 안위만 따진다면 먼 훗날에 사

람들이 당신들은 뭘 했냐고 한다면 ‘비겁하게 살았습니다.’ 그것밖에 안되잖아. 먹고 살았습니다 이거 밖에 안 되는 것이지. … 그래서 대통령을 상대로 공개 질의를 하자 이런 결심을 하게 된 것이지. 그런데 이것이 마른 장작에 성냥불을 붙인 결과가 된 것이지”

이 양심선언은 경찰 내부에 큰 파문을 일으키고 급기야 경찰대학 졸업생 및 재학생들이 ‘경찰 중립화 선언’을 채택하게 하였다. 경찰대 1기부터 3기까지의 졸업생 333명과 당시 4학년에 재학 중이던 4기생 108명 등 441명의 대표 30여명은 ‘경찰중립화에 대한 우리의 견해’라는 성명서를 각 언론사에 보냈다(경찰사편찬위원회, 2006). 당시 발표된 성명서의 내용은 다음과 같다(경찰대학십년사편찬위원회, 1991 : 312-313).

“ … 첫째, 진정한 민주화의 실현을 위해서는 경찰의 정치적 중립이 선행되어야 합니다. 정치권력의 외압에 의해 시대상황의 변화에 따른 피동적 의사결정을 내려야만 했던 경찰조직은 갈수록 국민과 유리되고 정체된 업무집행을 해왔음을 생각할 때 정치적 중립을 위한 제도적 보장이 없이는 진정한 ‘봉사경찰상의 구현’은 허상일 수밖에 없습니다. 둘째, 경찰의 정치적 중립은 결코 정치적 타협의 대상이 될 수 없습니다. 공공의 안녕 질서 유지라는 소극 목적의 수행을 근간으로 하는 경찰업무는 국민의 안전에 대한 본질적 욕구를 충족시키는 것으로서 어느 정치 세력 하에서도 그 영향력의 안전지대에서 지속적으로 유지되어야 할 업무임을 밝혀둡니다. 셋째, 경찰의 정치적 중립은 온 국민이 함께 풀어가야 할 과제입니다. 비민주적인 경찰의 행태로 인해 쌓여온 국민 불신과 인권침해의 문제는 경찰관의 자질론과 함께 계속 거론되어 왔습니다. 그러나 이러한 병폐의 근원에는 시국치안에 매달려야 했던 구조적 이유가 크게 작용했음을 감안할 때, 경찰의 중립이 결코 경찰조직 자체만의 관심으로 머물 수 없습니다. 현재 성숙되어 가는 사회 제 분야의 민주화 열망에 발맞춘 경찰민주화의 달성을 위한 스스로의 몸부림과 함께 이에 대한 온 국민적 차원의 관심과 지원이 절실히 요청된다 하겠습니다. … ”

요컨대 치안본부 시대의 경찰은 정치적 중립을 파당적 정치활동 금지로 파악하고 경찰 중립화 제도의 도입을 주장하였다. 또한 경찰의 정치적 중립은 타협의 대상이 아니며 경찰만의 관심이 아니라 국민 전체의 관심을 통해 정치적 중립이 가능하다고 주장하였다. 이러한 인식을 토대로 이병무 경위 및 경찰대 졸업생들은 경찰을 정치의 시녀, 정권의 도구로 이용하는 전두환·노태우 정권에 문제제기를 하였으며 경찰이 정치권에 종속되지 않는 제도의 도입을 주장하였다.

2) 변화반대자

(1) 정부부문

정부부문은 행정개혁위원회를 구성하여 경찰법에 대해 논의하였다. 행정개혁위원회는 1988년 5월 13일 정부조직의 개편과 행정제도 및 행정행태의 개선에 관한 사항을 연구 검토하여 대통령에게 건의하는 것을 그 임무로 하여 발족하였으며, 학계·언론계·법조계·경제계·노동계·여성계 등 국민각계를 대표하는 21인의 위원으로 구성되었다.

행정개혁위원회는 보고서를 통해 경찰조직의 개편 방안을 제시하였다. 경찰조직 개편 방안의 내용은 다음과 같다. ①중앙경찰조직으로는 내무부 소속하에 경찰청과 경찰행정에 관한 의결기관인 ‘경찰위원회’를 설치하고 지방경찰조직으로 시·도지사의 소속기관으로 지방경찰국을 설치한다. ②국가경찰 일원체제를 유지하되 지방자치제가 정착된 후 점차적으로 자치경찰제의 도입한다. ③중앙경찰조직인 경찰청의 장은 치안총감으로 하고 경찰위원회의 동의를 받아 내무부장관의 제청으로 대통령이 임명하며 경찰청의 규모와 직급은 현행 수준을 유지한다. ④경찰위원회는 법령이 정하는 사항에 관한

필수적 심의·의결기관으로서 그 의결사항은 내무부장관과 경찰청장을 기속하도록 한다. ⑤경찰위원회의 구성은 1인 내지 2인의 상근위원을 포함한 5인의 위원으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하며, 위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 위원의 임기는 3년으로 하며, 위원의 자격은 임명 전 5년간 당적을 갖지 아니한 자, 임명 전 5년간 선거에 의해 공직에 취임한 전력이 없는 자, 임명 전 5년간 경찰·검찰 또는 현역 군인의 직무를 행한 직업적 공무원의 전력이 없는 자로 한다(행정개혁위원회, 1989).

행정개혁위원회는 경찰의 기능 수행과정에서 “국민의 기본권 보장이 철저하지 못했던 경우가 있어 경찰의 민주화와 정치적 중립화에 대한 요구가 강하게 제기”되고 있으며 “사회 혼란에 대한 적절한 대응과 민생치안의 확보를 위한 엄정한 공권력 확립의 필요성” 또한 제기 되고 있다고 보고 이러한 인식 하에서 경찰의 정치적 중립성의 보장을 주장하였다. 이러한 인식은 정치적 중립의 필요성과 남북분단 상황에서의 경찰의 기능을 모두 고려한 것이다.

이후 노태우 대통령은 1990년 1월 21일 경찰의 날 기념식에서 “정부는 경찰의 인력과 조직을 확충하며 장비와 기동력을 지속적으로 보강하고, 업무여건을 개선하며 자질과 전문성을 높이기 위해 과감한 투자를 해나갈 것 … 이 모든 조치를 효율적으로 추진하고 치안능력을 강화하기 위해 경찰청을 발족시킬 것”이라고 밝혀 그 동안 논의가 중단되었던 경찰기구 개편 논의가 재개되었다. 이후 치안본부는 내무부, 법제처, 안기부 등 관련부처와의 협의를 거쳐 경찰법안을 만들어 1990년 11월 26일 총무처에 정식 접수시키고 1990년 12월 12일 국회에 「경찰법안」을 제출하였다.

정부는 경찰법안을 제출하면서 제안이유를 “경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위하여 필요한 경찰의 기본조직과 직무범위를 정하려는 것으로, 분단국가로서 우리나라의 특수한 안보상황과 치안여건에 효율적으로 대처하기 위하여 국가경찰체제를 유지하면서 경찰의 기본조직을 중앙은 현재 보조기관으로 되어있는

치안본부를 내무부장관 소속하의 경찰청으로, 지방은 시·도지사 보조기관인 경찰국을 시·도지사 소속기관인 지방경찰청으로 개편함으로써 경찰행정의 책임성과 독자성을 보장함과 동시에 내무부에 각계의 덕망 있는 인사로 구성되는 경찰위원회를 두어 경찰행정에 관한 주요제도 및 인권보호에 관한 사항을 심의·의결하게 함으로써 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보를 기하며 경찰의 임무인 국민의 생명과 재산의 보호 및 공공의 안녕과 질서유지에 충실할 수 있도록 그 임무를 명확히 하고 직권을 남용하지 못하도록 하여 국민의 자유와 권리를 최대한 보장함으로써 경찰에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 진정한 민주경찰로서의 발전을 도모하려는 것”임을 밝혔다.

정부가 제출한 경찰법안과 야3당의 단일법안을 비교하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 야3당 단일안과 정부안의 주요 내용 비교

	야3당 단일법안	정부안
제출일자	1989년 11월 30일	1990년 12월 12일
경찰조직형태	국무총리 산하에 합의제 국가경찰위원회를 설치하고 그 관리 하에 경찰청을 둠.	중앙경찰기관으로 내무부장관 소속하에 경찰청 둠.
경찰위원회의 조직 및 임명	경찰위원회의 위원 중 4인은 국회에서 선출한 자를 대통령이 임명하며 위원장을 포함한 3인의 위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명. 7인의 위원으로 구성.	경찰위원회 위원은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 함. 위원은 위원장을 포함한 5인으로 구성.
경찰위원회의 임무	경찰의 제도·운영 및 예산 등에 권한을 가지며, 경찰청의 관리·운영에 민주적 감독	경찰의 인사·예산·장비 등에 관한 주요정책과 경찰행정에 관한 업무발전 및 인권보호에 관한 사항 등을 심의·의결
시·도위원회	지방경찰위원회 위원은 7인으로 하고 위원장과 2인의 위원은 시·도지사가 시·도 지방의회의 동의를 얻어 임명하며 4인의 위원은 시·도 지방의회에서 선출하여 시·도지사가 임명	규정없음

자료 : 국회의안정보시스템에서 검색된 야3당의 경찰법안과 정부안의 주요내용을 재구성.

정부가 제출한 경찰법안은 국가경찰제도를 유지하면서 경찰청과 경찰위원회를 내무부 소속으로 두고 경찰위원회 위원 5인 모두를 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. 이러한 규정은 경찰에 대한 대통령의 영향력을 여전히 유지하고 경찰위원회를 의결기관에 머무르도록 한 것이다. 이를 고려할때 정부부문은 정치적 중립을 현재 집권하고 있는 정부의 정책 실현에 충실해야 한다는 의미로 인식하고 있는 것이다.

(2) 여당

제13대 국회에서 여당이었던 민주정의당은 1990년 1월 22일에 제2야당인 통일민주당, 제3야당인 신민주공화당과 합당해 민주자유당을 출범하였다. 여당은 정부가 제출한 경찰법안에 대해 수정을 주장하는 평화민주당의 주장에 대해 반대하면서 파당적 정치활동 금지를 강조 하는 경찰 중립화 제도의 도입을 방해하거나 정부 정책에 대한 충실한 실현을 강조하는 경찰 중립화 제도를 도입하여 경찰에 대한 대통령의 영향력을 유지하려고 하였다.

정부안이 국회로 넘어옴에 따라 여야는 경찰법안에 대한 심의에 착수했다. 1991년 1월 24일 ‘국가보안법·안기부법·경찰중립화법’ 심의와 처리를 위해 각 당 4인씩 모두 8인으로 이루어진 개혁입법 협상회의를 구성하였다. 경찰법안에 대한 심의는 1991년 2월 5일 제7차 회의에서 여당과 야당은 지휘체제를 독임제로 하고 경찰청을 내무부 외청으로 하며 경찰위원회를 대통령이 임명하는 3인과 국회에서 추천하는 2인등 모두 5명의 위원으로 구성한다는데 합의하였다. 하지만 여당은 경찰위원회기능과 관련해 경무관이상의 임명동의권을 쥐야한다는 야당의 입장에 반대하면서 1990년 정부안과 같이 경찰위원회에 경찰청장 임명동의권만을 부여해야 한다고 주장하였다.(동아일보, 1991. 2. 6.). 기존의 제도 하에서 경무관 이상의 임명권은 대통령이 갖고 있었기 때문에 경찰위원회에 경무관 이상의 임

명동의권을 줄 경우 경찰에 대한 대통령의 영향력이 약화될 것을 우려한 것으로 보인다.

이후 경찰위원회의 위원 5인 중 2인은 국회에서 선출하며 경찰위원회에 경무관급 이상의 임명 및 전보에 대한 동의권을 인정하는 것을 내용으로 하는 평민당의 수정안에 대해 민자당은 별도의 협상안을 제시하지 않고 1991년 2월 6일 밤 내무위원회에서 정부가 제출한 경찰법안을 단독으로 변칙 통과시켰다. 민자당은 이날 야당의원들의 실력저지로 네 차례나 정회를 거듭한 끝에 밤 10시40분경 오한구 위원장이 질의 찬반토론 표결 등의 절차를 모두 생략한 채 20여초 만에 정부안을 일방적으로 기습 처리했다. 그러나 7일 오전 법사위는 경찰법안의 본회의상정을 일단 유보하고 평민당과 절충을 계속키로 하였다(동아일보, 1991. 2. 7.). 하지만 5월 11일 제154회 임시국회 제12차 본회의에서 민자당은 국가보안법과 함께 경찰법안을 변칙 처리하였다.

3. 제도변화 : 제도변화의 내용

정부가 1990년 12월 12일에 국회에 제출한 경찰법안이 논의과정에서 수정되어 1991년 5월 10일에 본회의를 통과하였다. 통과된 경찰법안의 내용을 정리하면 다음과 같다.

①중앙경찰기관으로 내무부장관 소속하에 경찰청을 설치하고 지방경찰기관으로는 지방경찰청과 경찰서를 두며, 해양경찰청과 해양경찰서를 둔다.(제2조)

②경찰의 임무를 명확히 하고 그 직무수행에 있어서는 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지키도록 함과 동시에 권한의 남용을 금지한다.(제3조 및 제4조)

③경찰의 인사·예산·장비 등에 관한 주요정책과 경찰행정에 관한 업무발전 및 인권보호에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여

내무부에 위원7인(임기3년)으로 구성되는 경찰위원회를 둔다. 이때 위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 한다.(제5조 및 제9조)

④경찰위원회 위원은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 한다(제6조 제1항). 내무부장관은 위원 제청시 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다(제6조 제2항). 위원 중 2인은 법관의 자격이 있는 자로 한다(제6조 제3항).

⑤경찰위원회 위원은 국가공무원법상의 공무원의 신분상 의무규정을 준용하여 정치운동을 할 수 없게 하고 직무상 비밀을 엄수하도록 한다.(제8조)

⑥지방경찰청장 및 해양경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 소관 사무를 관장하도록 한다.(제14조 및 제19조)

경찰법의 제정으로 기존에 내무부 산하의 치안본부는 내무부의 외청인 경찰청이 되었으며 내무부 산하에 경찰위원회가 신설되었다. 경찰위원회가 설치되었으나 치안국 시대부터 경찰중립화를 위해 야당이 국무총리 산하에 심의·의결기관으로 설치할 것을 주장하였던 것과는 달리 내무부 산하에 심의·의결기관으로 설치되어 경찰 조직은 여전히 대통령 산하 내무부 소속으로 존재하게 되었다. 또한 경찰위원회 위원 구성에 있어서 일정 비율을 국회에서 선출하도록 하여 위원 간 상호 견제를 주장하였던 야당의 견해는 반영되지 못하였고, 위원 7인을 내무부 장관이 제청하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 것으로 규정되었다. 그리고 경찰위원회 위원 전원을 상임위원으로 할 것을 주장한 1991년 2월 5일 평민당 수정안을 반영하지 않고, 경찰위원회 위원 중 상임위원은 1인으로 하였다. 이외에 경찰 주체문제와 관련하여 여전히 국가 경찰 제도를 유지하였으며 범죄수사 주체 문제와 관련하여 경찰은 독자적인 수사권을 갖지 못하였다.

4. 소결

치안본부 시대의 거시적 구조는 국민의 민주화 열망 표출과 6·29선언으로 인한 직선제 도입, 여소야대 국회, 박종철 고문치사 사건에 대한 조작 및 치안본부장의 구속, 경찰 내 양심선언 및 경찰중립화 선언 등으로 인해 변화하면서 행위자에게 제도변화의 기회를 제공하였으며 제도변화가 보다 경찰의 정치적 중립성을 강화하는 방향으로 이루어지도록 하였다. 하지만 3당합당으로 인해 여당이 국회의 다수당이 되면서 제도변화 추진의 동력이 약화되어 제도변화를 추진하는 행위자에게 제약으로 작용하였고 제도변화가 형식적으로 이루어지도록 하였다.

행위자들의 행동을 정리해보면 변화추진자에는 야당, 경찰이 포함되며 변화반대자에는 정부부문과 여당이 포함된다. 변화추진자로서 경찰은 이병무 경위의 양심선언과 경찰대 졸업생의 경찰중립화선언을 통해 제도변화 추진의 동력을 제공하였고, 야당은 이에 따라 세 야당이 각각 경찰법안을 국회에 제출하고 나아가 세 야당이 단일의 경찰법안을 국회에 제출하였다. 이들은 정치적 중립을 과당적 정치활동의 금지로 파악하였으며 1960년대 경찰중립화안으로 제안되었던 것과 유사하게 국무총리 소속 하에公安위원회 설치할 것,公安위원회 위원 임명에 있어 여야가 고루 추천하도록 할 것, 자치경찰제 도입 등을 주장하였다.

반대로 변화반대자인 여당과 정부부문은 1960년대 경찰중립화 논의에서와 동일하게 남북 분단 상황을 이유로 신속한 경찰력 집행이 중요함을 강조하면서 정치적 중립을 집권 정부의 정책실현에 충실히 임하는 것 또는 객관적·전문직업적 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근하는 것으로 파악한다. 그리고 이러한 인식하에서 국가경찰제를 유지할 것, 내무부 산하에 경찰위원회 설치할 것, 경찰위원회 위원을 내무부장관의 제청으로 대통령이 임명할 것 등을 주장하면서 경찰에 대한 대통령의 영향력을 유지하기 위해 노력한다.

치안본부 시대에는 치안국 시대와 달리 형식적이기는 하지만 제

도변화가 이루어졌다. 3당 합당으로 여대야소 국회가 형성된 후 여당은 1991년 일방적으로 경찰법안을 통과시킨다. 그 결과 내무부 산하 치안본부는 내무부 외청인 경찰청으로 독립하였고, 내무부 산하에 심의·의결기관으로 경찰위원회가 설치되었다. 또한 경찰위원회 위원 7인은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하였으며 국가경찰제도를 유지하게 되었다.

제3절 경찰청 시대

1. 거시적 구조

1996년 4월 11일에 치러진 제15대 총선에서 신한국당(총재 김영삼)은 139석, 새정치국민회의(총재 김대중)는 79석, 자유민주연합(총재 김종필)은 50석을 획득하였다. 신한국당은 과반수 획득에 실패했으나 5월 20일 4·11총선 이후 40일 만에 국회 의석수의 과반수를 확보했다. 이는 신한국당이 ‘당선자 빼가기’라는 수법을 동원해 여소야대 구도를 뒤집은 것으로 다른 정당의 당선자들을 신한국당에 입당시키는 방법으로 여소야대 구도를 해소하였다(강준만, 2006b: 277-9).

제15대 총선 이후 검찰과 경찰의 정치적 중립이 주요 쟁점으로 떠올랐다. 이는 1997년 12월 18일에 치러질 제15대 대선을 앞두고 보다 유리한 선거 여건을 조성하기 위한 목적으로 논의된 것이다. 야당은 경찰청 개칭, 경찰위원회 설치 등 제도의 변화가 있었음에도 경찰의 정치적 중립이 미진하였고 수서지구 특혜분양사건, 정보사부지 사기사건, 동화은행 비자금사건 및 각종 선거사범에 대한 수사에서 경찰·검찰이 중립성을 잃거나 또는 그런 의혹이 짙은 경우가 많았기 때문에 선거사범 수사를 담당하는 검·경의 정치적 중립을 제고하기 위해 법안개정이 필요하다고 주장하면서 ‘검찰과 경찰의 선거중립화’를 15대 국회의 4대 과제⁸⁾ 중 하나로 선정하였다. 이러

한 야당의 주장의 결과 경찰 중립화 논의가 재개되었다.

2. 행위자

1) 변화추진자 : 야당

야당은 공무원의 정치적 중립이 지켜지지 않는 상황에서는 정권 교체가 어렵다는 판단 하에 선거와 관련성이 높은 검찰·검찰의 선거 중립화와 선거관리위원회의 공정성 제고를 주장하였다.

수서지구 특혜분양사건, 정보사부지 사기사건, 동화은행 비자금사건 및 각종 선거사범에 대한 수사 이후 야당은 검·경의 정치적 중립을 제고하기 위해 법안개정이 필요하다고 주장하였고 새정치국민회의는 15대국회의 4대과제로 ①선거공영제 ②검찰과 경찰의 선거 중립화 ③선관위의 공정성 제고 ④언론의 공정정보도를 선정하였다(국민일보, 1996. 5. 20.). 또한 검·경의 중립화와 관련하여 검·경을 직접 지칭하지 않고 ‘선거관련 공직자’로 포괄적이면서 우회적인 표현을 쓰자는 여당의 제안에 국민회의는 ‘검·경찰’이라는 표현이 명시적으로 포함돼야 한다며 반대했다.

1996년 8월 27일에 있었던 제15대 국회 제3차 제도개선특별위원회에서 자유민주연합의 기초발표자로 발언한 이건개 의원은 “법치의 본질 회복차원에서 검찰과 경찰에 관한 제도들이 다루어져야” 하며 “검찰·경찰의 수사권 발동은 국가운영에 있어서 불가피한 경우에 제2선에서 활용이 되어야지 만일에 하나라도 어느 정권이 정권유지에 취약한 기반 구축을 위해서 일시적으로 대중을 시원하게 해 준 다거나 특정계파의 이익을 위하여 편파적으로 검찰·경찰권을 활용한다면 이것은 인기위주의 대중정치에 검찰·경찰권을 활용하는 결과가 되기 때문에 법의 본질에 맞는 법집행 즉 법치질서를 파괴하

8) ①선거공영제 ②검찰과 경찰의 선거중립화 ③선관위의 공정성 제고 ④언론의 공정정보도

는 결과를 초래하게 되는 위험성이 극히 높습니다.” 라고 하여 경찰 및 경찰의 정치적 중립성 확보의 필요성을 주장하였다.

이어서 이건개 의원은 경찰중립화 실현방안으로 다음과 같이 주장하였다. “첫째, 국가경찰위원회의 설치가 필요합니다. 현 경찰위원회를 폐지하고 국가경찰의 최고 심의·의결기구로서 국무총리소속하에 독립적인 합의제 행정기관인 국가경찰위원회를 설치하고 경찰청을 내무부로부터 독립시켜 국가경찰위원회의 관리 하에 두며 국가경찰위원회의 구성 및 기능, 역할은 검찰위원회에 준하도록 합니다. 둘째, 경찰청장의 국회 임명 동의 및 인사청문회 실시를 해야 되겠습니다. 셋째, 경찰청장 퇴직 후 일정기간 임명직 공직 취임 및 당직 취득 제한조치를 해야 하겠습니다. 넷째, 경찰에 대한 외부기관의 간섭배제가 필요합니다. 외부기관의 간섭을 배제시킬 수 있도록 관계법을 개정해서 경찰력을 시국치안 중심에서 민생치안 중심으로 전환시키도록 해야 하겠습니다. 지방자치제 실시가 필요합니다. 지방정부가 지방경찰 행정에 대해서 권한을 갖는 동시에 책임을 지고 담당할 수 있도록 국가와 지방경찰로 이원화해야 하겠습니다. 특별시장, 광역시장, 도지사 소속하에 지방경찰의 최고 심의·의결기구로서 지방경찰위원회를 설치하고 동 위원회의 관리 하에 지방경찰청을 두어야 되겠습니다.”

야당은 특정계파의 이익을 위하여 편파적으로 검찰·경찰권을 활용하는 것을 경계하고 있는데 이는 정치적 중립을 파당적인 정치활동의 금지로 파악한 것이다. 이에 따라 야당은 경찰에 대한 대통령 및 집권여당의 영향력을 배제하기 위해 국무총리 소속하에 국가경찰위원회 설치, 경찰청장의 국회 임명 동의 및 인사청문회, 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한, 경찰에 대한 외부기관의 간섭배제, 자치경찰제도 도입을 주장하였다.

2) 변화반대자

(1) 여당

여당은 현재의 불완전한 경찰 중립화 제도로 인해서 반사 이익을 누리므로 현재의 제도가 변화하는 것에 대해 반대한다. 경찰청 시대의 여당은 제15대 국회의 제도개선특별위원회에서 경찰 중립화 제도의 변화에 대해 반대하였다.

여당인 신한국당은 국민회의가 제15대 국회의 4대 과제 중 하나로 제시한 검찰과 경찰의 선거 중립화에 대해 검경의 중립화 문제를 논의할 수 없다는 강경한 자세를 유지했으나 자세를 바꿔 검경 중립화 문제를 논의하되 검경중립화 문제의 표현을 검·경찰을 직접 지칭하지 말고 ‘선거관련 공직자’로 지칭하여 포괄적이면서 우회적인 표현을 쓰자고 제안하였다(한겨레, 1996. 6. 30.).

또한 1996년 8월 27일에 열린 제3차 제도개선특별위원회에서 있었던 신한국당 기초발표에서 신한국당 박헌기 의원은 “현재 야당에서는 검찰과 경찰이 지난 국회의원 총선거에서 선거에 깊이 개입했다고 주장하면서 검찰과 경찰의 중립화를 강하게 요구하고 있습니다. 현재 우리나라는 검찰과 경찰의 정치적 중립을 제도적으로 보장하기 위하여 헌법은 물론 국가공무원법, 검찰청법, 경찰청법 등에서 검찰과 경찰의 중립성을 유지하도록 하기 위한 많은 규정을 두고 있습니다. … 검찰과 경찰의 공정성과 중립성 유지는 대단히 중요합니다. 그러나 검찰과 경찰이 여론과 정치로부터 완전한 중립과 독립을 유지하는 것도 이에 못지않게 중요한 것입니다. 검·경의 중립성 보장이라는 미명아래 검찰과 경찰이 정치로부터 예속되는 일은 결코 없어야 합니다. 검찰과 경찰의 존재 목적은 국가의 이념적 정체성을 수호하고 국가기강을 세우면서 국민의 안녕과 재산을 보호하는 데 있습니다. 국가기관의 존재 목적까지 뒤흔들 우려가 있는 방향으로 검찰과 경찰제도가 개편되어서는 결코 안 될 것입니다.(제180회 제도개선특위3차)” 라고 하여 경찰·검찰의 정치적 중립을 주장하는 야당의 주장에 대해 반대하였다.

이러한 여당의 주장을 고려할 때 여당은 야당과 동일하게 정치적 중립에 대해 선거개입과 같은 파당적인 정치 활동을 금지한다는 의미로 파악하였다. 그러나 여당은 국가의 질서 유지를 강조하고 경찰에 대한 여당의 영향력이 감소되는 것을 경계하며, 경찰 중립화 논의 자체로 인해 정부의 정당성이 훼손되는 것을 막기 위해 경찰 중립화 제도 변화에 반대하였다.

(2) 경찰

국회에서 경찰의 중립화 및 자치경찰제도 도입이 논의되는 중에 박일룡 경찰청장은 이를 반대하는 지휘서신을 일선 경찰에 보냈다. 박일룡 경찰청장 명의로 된 「경찰중립화 주장에 대한 경찰의 입장」이란 13쪽 분량의 지휘서신에서 경찰은 정치권이 제기한 △경찰청을 내무부에서 국무총리 소속기관으로 변경하고 △경찰청의 최고기구로 국가경찰위원회를 두어 경찰청을 관리하고 △경찰청장의 임기제, 퇴임 후 공직취임제한, 인사청문회를 실시하자는 등의안에 대해 조목조목 반대하는 입장을 밝혔다(세계일보, 1996. 7. 6.).

경찰청장은 지휘서신에서 “정치적 이해관계나 경찰권 약화를 지향하는 관점에서 경찰 중립화 및 자치경찰제 도입을 거론함으로써 실질적인 제도개혁에 지장을 주고 있으며 자치경찰제 도입은 오히려 정치 중립을 저해”할 수 있다고 주장하였다. 또한 경찰은 국가경찰위원회 설치와 관련하여 최고기구로 합의제 관청을 둘 경우 경찰업무 고유의 전문성과 돌발성·즉시성이 저해돼 의사결정의 지연, 책임소재의 불명확 등을 초래할 수 있다는 이유로 반대하였고, 인사청문회를 통해 국회의 추천·동의·승인을 얻도록 하자는 방안에 대해서도 다른 공무원과의 형평성 문제 등을 들어 반대하였다. 다만 임기제에 대해서는 조건부 찬성의사를 밝혔다(서울신문, 1996. 7. 7.).

요컨대 경찰은 국가경찰위원회 설치, 자치경찰제 도입 등의 경찰

중립화제도로 인해 경찰의 일원적인 의사결정이 저해되고 경찰의 권한이 약화됨을 고려하여 경찰중립화제도 강화에 반대하였다.

3. 제도변화 : 제도변화의 내용

제15대 국회의 제도개선특별위원회에서 야당이 도입을 주장한 국무총리 소속하에 국가경찰위원회 설치, 경찰청장의 국회 임명 동의 및 인사청문회, 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한, 경찰에 대한 외부기관의 간섭배제, 자치경찰제도 중 경찰청장 퇴직 후 일정기간 임명직 공직 취임 및 당적취득 제한하는 방안에 대해서만 여야 합의가 이루어져 제도화가 이루어졌다. 1996년 12월 13일 제안된 ‘경찰법중개정법률안’이 가결됨에 따라 경찰법 제11조 제4항에 “경찰청장은 퇴직일부터 2년 이내에는 정당의 발기인이 되거나 당원이 될 수 없다.”는 조항이 신설되었다. 하지만 해당 조항에 대해 헌법재판소는 정당성립 및 가입의 자유를 침해하는 조항이라고 판단하여 위헌결정을 하였다⁹⁾(헌법재판소 1999. 12. 23. 자 99헌마135 결정).

그 결과 경찰법 개정 논의가 시작되었으며 2003년 6월 4일 제안된 ‘경찰법중개정법률안’이 가결됨에 따라 경찰법 제11조 제4항의 경찰청장은 퇴직일부터 2년 이내에는 정당의 발기인이 되거나 당원

9) “정당설립의 자유를 제한하는 법률의 경우에는 입법수단이 입법목적에 달성할 수 있다는 것을 어느 정도 확실하게 예측될 수 있어야 한다. 그런데 선거직이 아닌 다른 공직에 취임하거나 공기업의 임원 등이 될 수 있는 그 외의 다양한 가능성을 그대로 개방한 채 단지 정당의 공천만을 금지한 점, 경찰청장의 경우에는 검찰총장과 달리 임기를 보장하는 조항이나 중임금지조항 등 재임중의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 전제되어야 하는 기본적인 규정이 없는 점, 1980년 이래 현재까지(1999. 11. 1.) 퇴직한 총 18명의 경찰총수 중에서 퇴임 후 2년 이내에 정당공천을 통하여 국회의원이거나 지방자치단체의 장으로서 선출된 경우가 한 번도 없다는 사실, 본질적으로 경찰청장의 정치적 중립성은 그의 직무의 정치적 중립을 존중하려는 집권세력이나 정치권의 노력이 선행되지 않고서는 결코 실현될 수 없다는 사실 등에 비추어 볼 때, 경찰청장이 퇴임 후 공직 선거에 입후보하는 경우 당적취득금지의 형태로써 정당의 추천을 배제하고자 하는 이 사건 법률조항이 어느 정도로 입법목적인 ‘경찰청장 직무의 정치적 중립성’을 확보할 수 있을지 그 실효성이 의문시된다. 따라서 이 사건 법률조항은 정당의 자유를 제한함에 있어서 갖추어야 할 적합성의 엄격한 요건을 충족시키지 못한 것으로 판단되므로 이 사건 법률조항은 정당성립 및 가입의 자유를 침해하는 조항이다.”

이 될 수 없다는 규정을 삭제하였다. 또한 그 동안 경찰청장 임기가 1년 내외에 그쳐 지속적인 업무추진이 어렵다는 점, 검찰총장의 경우 임기제가 규정되어 있음에도 경찰청장의 경우 임기제가 규정되어 있지 않다는 점, 임기가 규정됨으로서 경찰청장이 집권여당의 영향 하에서 벗어나 소신껏 경찰행정을 수행할 수 있다는 점이 고려되어 경찰법 제11조 제5항에 ‘경찰청장의 임기는 2년으로 하고, 중임(重任)할 수 없다.’는 규정이 신설되어 경찰청장 임기제가 제도화되었다.

4. 소결

경찰청 시대의 거시적 구조는 문민정부의 출범 및 신한국당의 ‘당선자 빼가기’를 통한 과반수 의석 확보, 수서지구 특혜분양사건·정보사부지 사기사건·동화은행 비자금사건 및 각종 선거사범 등의 수사에서 경찰·검찰에 대한 중립성 의혹 등으로 인해 변화하면서 행위자에게 제도변화의 기회 및 제약으로 작용하였다.

행위자들의 행동을 정리해보면 변화추진자에는 야당, 변화반대자에는 여당과 경찰이 포함된다. 선거사건을 수사한 경찰·검찰의 중립성에 대한 논란이 일어나자 이를 계기로 변화추진자로서 야당은 공무원의 정치적 중립이 지켜지지 않는 상황에서는 정권교체가 어렵다는 판단 하에 선거와 관련성이 높은 경찰·검찰의 선거 중립화와 선거관리위원회의 공정성 제고를 주장하였다. 야당은 정치적 중립의 의미 중 파당적인 정치활동의 금지를 강조하면서 경찰에 대한 대통령 및 집권여당의 영향력을 배제하기 위해 국무총리 소속하에 국가경찰위원회 설치, 경찰청장의 국회 임명 동의 및 인사청문회, 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한, 경찰에 대한 외부기관의 간섭배제, 자치경찰제도 도입을 주장하였다.

반대로 변화반대자인 여당은 이전 시기와 달리 야당과 동일하게 정치적 중립에 대해 선거개입과 같은 파당적인 정치 활동을 금지한

다는 의미로 파악하였다. 그러나 여당은 국가 질서 유지를 강조하고 경찰에 대한 여당의 영향력이 감소되는 것을 경계하였으며 경찰 중립화 논의로 인해 정부의 정당성이 훼손되는 것을 막으려고 하였다. 이들은 여대야소의 거시적 구조 하에서 자신들에게 불리한 제도가 도입되는 것을 반대하면서 최소한의 제도변화만을 허용하려고 하였다. 경찰은 경찰중립화제도로 인해 경찰의 일원적인 의사결정이 저해되고 경찰의 권한이 약화됨을 고려하여 경찰중립화제도 변화에 반대하였다.

경찰청 시대에는 제도변화가 이루어졌으나 변화추진자인 야당의 요구는 거의 수용되지 않았다. 야당이 도입을 주장한 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회 설치, 경찰청장의 국회 임명 동의 및 인사청문회, 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한, 경찰에 대한 외부기관의 간섭 배제, 자치경찰제도 중 경찰청장 퇴직 후 일정기간 임명직 공직 취임 및 당적취득 제한하는 방안에 대해서만 제도화가 이루어졌다. 이후 경찰청장 퇴직 후 정치활동을 제한하는 제도가 위헌으로 결정되면서 제도가 폐지되었고 대신 경찰청장에 대한 임기제가 도입되었다.

제4절 분석결과 종합

1. 경찰 중립화 제도

분석결과 역사적으로 경찰의 정치적 중립성이 훼손되어 사회적 파장이 일어난 경우 여러 가지 경찰 중립화 제도가 제시되었다. 경찰 중립화 제도로는 경찰의 관리 기구에 대해 위원회관리형식으로 하는 방안, 경찰의 주체문제에 대해 자치경찰로 하는 방안, 경찰관의 자격문제에 대해서는 경찰 고위직은 고등고시합격자로 임명하는 방안, 경찰총수의 임기를 정하는 방안 등이 제시되었다. 또한 범죄

수사의 주체문제에 대해 검찰을 수사의 주체로 하여 경찰을 지휘하게 하는 방안과 경찰을 독자적인 수사주체로 인정하자는 방안의 모순적인 두 제도가 경찰 중립화 제도로 제시되었다. 경찰 중립화를 위해 역사적으로 제시된 제도를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

1) 경찰 위원회 제도

변화추진자는 매 시기마다 경찰의 정치적 중립성 제고를 위한 방안 중 하나로 국무총리 산하에 경찰위원회를 설치하고 경찰위원회 산하에 경찰을 둘 것을 주장하였다.

경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치함으로써 경찰업무에 대하여 독립적 권한으로 사무를 처리할 수 있게 되고 민주성과 정치적 중립성도 확보할 수 있다(김원중, 2007). 하지만 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하는 것만으로 경찰의 정치적 중립이 보장되는 것은 아니며 경찰위원회의 독립성 보장 여부에 따라 정치적 중립성 보장 정도가 결정된다. 위원의 임기가 보장되고, 여러 가지 상이한 추천 경로를 통해서 위원회 구성을 다양하게 할 때 대통령의 영향력을 완화하고 보다 중립적인 논의 결과를 도출할 수 있다(김병섭, 2002).

야당은 정치적 중립을 과당적 정치활동 금지로 파악하여 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하고 국무총리 산하에 두며, 대통령의 경찰위원회에 대한 영향력을 배제하고 위원회의 중립적인 운영을 위해 여당과 야당, 입법부·사법부·행정부, 의회·사법부·대한변호사협회에서 위원을 추천하여 위원회 구성을 다양화 할 것을 주장하였다. 또한 치안본부시대 평화민주당은 위원 전원을 상임위원으로 하여 경찰위원회 업무에 전념하도록 할 것을 주장하였다.

하지만 치안본부시대에 정부가 제출한 경찰법안이 통과됨에 따라 경찰위원회가 대통령 산하 내무부 소속에 설치되었으며, 위원 중 1인만 상임위원으로 하고 나머지 6인은 비상임 위원으로 하였다. 또

한 위원 구성을 위원 전부에 대해 내무부장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하여 경찰위원회의 독립성이 보장되지 못하고 있으며 실질적으로 경찰 중립화 제도로 작동하지 못하고 있다.

2) 자치경찰제도

자치경찰제도는 중앙집권적인 국가경찰제도를 수정하는 것이다. 각 시대마다 시·도 경찰위원회를 두고 산하에 경찰조직을 설치하여 자치경찰제도를 시행할 것을 주장하였다. 자치경찰제도는 집권당의 정치적 영향을 배제할 수 있어 경찰권 행사가 정권 유지 수단으로 이용되는 폐단을 방지하며 주민선거로 선출된 단체장에 의한 지방 경찰위원회 구성 및 지방의회에 의한 예산 편성·조례제정, 감사 등에 의해 통제와 감시가 용이하여 조직 운영의 민주화를 촉진시키는 등 정치적 중립성을 확보할 수 있다(이관희, 2000). 하지만 자치경찰 제도는 현재까지 제도화되지 못하였다.

3) 경찰의 수사권 보장

역사적으로 경찰 중립화와 관련하여 경찰에 수사권을 부여하는 방안에 대해서는 서로 모순되는 두 가지 견해가 제시된다. 첫째, 검찰에만 수사권을 인정해야하며 검찰의 경찰에 대한 감시·통제를 강화할 때 경찰의 정치적 중립이 보장된다는 견해이다. 둘째, 경찰에 독자적 수사권을 인정하여 경찰이 자신의 업무에 전문성과 자부심을 가지고 임할 때 정치적 중립성이 보장된다는 견해이다. 경찰의 수사권 보장은 치안국시대에는 경찰의 정치적 중립 확보를 위한 방안의 하나로 논의가 되었으나 3·15부정선거 및 4·19혁명이라는 시대적 상황에서 경찰에 수사권을 부여할 경우 남용의 우려가 있기 때문에 검찰의 통제 하에 있어야 한다는 견해가 우세하였다. 이후

치안본부시대에 평화민주당이 제안한 경찰법안은 경찰에 대한 수사권을 배려하지 않는다는 점을 명확히 하였다.

4) 경찰청장 퇴임 후 정당 활동 제한 및 경찰청장의 임기제

경찰청 시대에는 경찰청장 퇴임 후 정당 활동 제한 및 경찰청장의 임기제가 논의되었다. 경찰청장 퇴임 후 일정기간 정당 활동을 제한하는 방안이 논의된 것은 경찰청장 재직 시 특정 정당의 정치적인 보상을 고려하여 경찰권을 행사할 경우 경찰의 정치적 중립성이 보장될 수 없기 때문이다. 경찰청장 퇴임 후 정당 활동 제한은 제도화 되었지만 헌법재판소의 위헌결정으로 규정이 삭제되었다.

임기제 도입 이전 경찰청장의 평균 임기는 1년보다 조금 더 긴 기간¹⁰⁾으로 채 2년이 되지 않아 경찰청장의 직무수행에 어려움이 있었고 정치적 사건에 대한 국민의 비판을 무마하기 위해 경찰청장을 해임하는 경우가 많았다. 이렇게 인사권자가 임의로 경찰청장을 교체함으로써 경찰청장은 소신껏 경찰 행정을 운영하지 못하고 대통령 및 집권 여당의 눈치를 보게 되어 경찰의 독립성 및 정치적 중립성이 훼손될 수 있으므로 이러한 문제를 해결하고자 경찰청장 임기제가 주장되었다. 하지만 2년의 경찰청장 임기제도가 도입된 이후 임명된 8명의 경찰청장 중 1명을 제외하고는 전부 2년의 임기를 채우지 못하고 교체되었음을 고려할 때 실질적으로 경찰 중립화 제도로서 역할을 하지 못하고 있다.

2. 시대별 논의의 종합

각 시기별로 분석결과를 종합해보면 우리나라의 경찰중립화제도는 치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대를 거치면서 일정부분 변

10) 제1대 김원환 경찰청장부터 제10대 이팔호 경찰청장까지 평균13개월 (경향신문, 2003. 3. 12.)

화되었으나 각 행위자의 갈등 및 타협 속에서 여전히 처음 주장되었던 경찰중립화제도는 도입되지 못한 상황이다. 이러한 제도 변화를 각 시기별로 정리하고 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 치안국 시대에 처음으로 경찰 중립화 논의가 시작되었다. 3·15부정선거와 4·19혁명 이후 이승만 정권이 붕괴되는 거시적 구조 변화가 발생하였고 그 결과 거시적 구조는 변화추진자인 야당, 시민대표, 경찰에 제도 변화의 계기로 작용하였고 경찰 중립화 제도의 필요성을 증대시켜 제도변화에 영향을 주었다. 하지만 야당이었던 민주당은 4·19혁명 이후 국회 의석의 대부분을 차지한 이후 태도를 변경하여 경찰중립화제도 도입을 지연시켰고 민주당에서 분당하여 새로이 야당이 된 신민당이 경찰중립화제도 도입을 주장하였으나 제도화되지 못하였다. 이후 5·16군사정변으로 거시적 구조가 변화하였고 제도변화가 중단되었으며 5·16군사정변으로 새로 구성된 정부는 경찰중립화제도의 도입을 반대하였다.

둘째, 치안본부 시대에는 국민들의 민주화 열망의 표출과 6·29선언의 결과 시행된 대통령 직선제, 시국사건에서 정권의 하수인 역할을 한 경찰에 대한 비난여론의 증가 등의 거시적 구조 변화는 변화추진자인 야당과 경찰에 제도변화의 계기로 작용하였으며 제도변화에 영향을 미쳐 경찰중립화제도의 필요성을 증대시켰다. 경찰관의 양심선언 및 경찰중립화선언 그리고 세 야당이 각각 경찰법안을 작성하고 이후 세 야당이 단일안을 작성할 정도로 논의가 진전되었으나 1990년 3당합당으로 거시적 구조가 여대야소 정국으로 변경됨에 따라 논의가 중단되었다. 이후 정부에서 제출한 경찰법안이 통과되었으나 이 법안은 치안국시대부터 야당이 주장해 온 경찰중립화제도에 미치지 못하는 것이었다.

셋째, 경찰청 시대에는 각종 선거사범에 대한 수사에서 경찰·검찰이 중립성을 잃은 모습을 국민에게 보여줌에 따라 경찰·검찰 중립화에 대한 논의가 시작되었다. 하지만 여당인 신한국당의 ‘당선자 빼가기’를 통한 과반수 의석확보를 통해 여대야소의 거시적 구조가

만들어졌다. 이러한 거시적 구조의 변화는 야당이 15대국회의 4대과제 중 하나로 검찰과 검찰의 선거중립화를 주장하는 계기가 되었다. 그러나 여대야소 국회에서 야당은 경찰 중립화 제도를 입법하기 위해서는 한계가 있었으며 결국 여당과의 합의 결과 경찰청장 퇴직 후 정치활동 금지를 제도화하는데 그쳤다.

치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대 제도변화의 특징은 첫째, 여소야대의 거시적 구조 하에서는 경찰 중립화 제도 논의가 활발하지만 여대야소의 거시적 구조 하에서는 경찰 중립화 제도 논의가 활발하지 않으며 입법 과정에서도 기존에 주장되었던 제도들 중 극히 일부만 제도화 되었다는 점이다. 치안국 시대에는 제5대 국회에서 여대야소 구조가 형성되면서 경찰 중립화 제도 논의가 지연되게 되었으며 치안본부시대에는 여소야대 구조 하에서는 경찰 중립화 제도가 활발히 이루어졌으나 3당 합당으로 여대야소 구조가 형성되자 경찰 중립화 제도 논의가 수면으로 가라앉게 되었다.

둘째, 변화추진자는 주로 정치적 중립을 정부 정책에 대한 충실한 실현 또는 독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정으로 파악하며 변화반대자는 주로 정치적 중립을 과당적 정치활동 금지로 파악했다는 점이다. 이러한 차이로 인해 변화추진자는 경찰에 대한 집권여당 및 정부의 영향력을 감소시키기 위한 제도로 국무총리 소속하에公安위원회 설치, 자치경찰제도 도입, 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한 및 임기제 등을 주장하는 반면 변화반대자는 제도 변화 후에도 집권여당 및 정부의 경찰에 대한 영향력을 유지하기 위해 변화추진자가 주장하는 제도의 핵심적인 부분을 자신들에게 유리하게 제도화하려고 한다.

셋째, 행위자는 거시적 구조 변화에 따라 언제든지 변화추진자에서 변화반대자로 또는 변화반대자에서 변화추진자로 자신의 입장을 변경할 수 있다는 점이다. 치안국시대에 치열하게 경찰 중립화 제도 도입을 주장했던 민주당은 4·19혁명 이후 다수당이 되자 경찰 중립화 제도 도입을 의도적으로 지연시키거나 경찰중립화제도의 핵심

적인 부분을 수정하여 대통령의 경찰에 대한 영향력을 유지하려는 모습을 보였고, 반대로 이승만 정권 내내 경찰중립화제도 도입을 반대하였던 자유당은 4·19혁명 직후 국회에서 먼저 경찰중립화제도 도입을 건의하였다. 또한 치안본부시대에는 세 야당이 각자 경찰법안을 작성하여 국회에 제출하기도 하고 세 야당이 합의하여 단일의 경찰법안을 작성하는 등 경찰중립화제도 도입을 주장하였으나 3당 합당 이후 기존의 입장을 변경하여 경찰중립화제도를 무력화시키려는 모습을 보인다.

넷째, 경찰 스스로 정치적 중립을 제고하기 위한 노력이 부족했다는 점이다. 즉, 경찰 중립화에 있어서 경찰은 객체의 지위에 머물러 있었다. 황운하 경무관은 인터뷰에서 경찰의 역사에서 경찰의 중립화를 위한 노력이 부족했다는 점을 지적한다.

“경찰이 정치적 중립성 확보를 위해 정권에 맞서 자신의 직을 걸고 싸워오면서 민주주의든 자유든 인권이든 투쟁의 역사를 거치면서 하나씩 전진해야하는 것인데 경찰에는 정치적 중립 확보를 위한 투쟁의 역사가 없었다. 오히려 굴욕적인 사건들만 국민에게 기억되고 있다. 중요한 것은 인식의 문제다. 국민들이 경찰의 정치적 중립성을 어떻게 인식하고 있는가. 틀림없이 경찰의 정치적 중립성이 몹시 미약하다고 생각하고 있을 것이다.”

경찰은 건국 이후 각 시대마다 정치적 사건에 직접적·간접적으로 개입하여 정치적 중립이 훼손된 사례가 있었으며, 집권여당 및 대통령이 경찰을 정치 도구화함에도 이를 거부하려는 노력이 부족했다. 그리고 그러한 과정에서 발생한 경찰에 대한 불신이 현재까지 이어지고 있다.

사례분석을 바탕으로 치안국시대·치안본부시대·경찰청시대에 정치적 중립을 파당적 정치활동 금지로 파악하여 경찰의 정치적 중립 훼손을 방지하기 위해 논의된 제도와 실제로 도입된 제도를 정리하면 다음과 같다(<표 8>).

<표 8> 시대별 논의 및 도입된 경찰중립화제도

	논의된 제도	도입된 제도
치안국 시대	국무총리 소속 중앙공안위원회 설치하고 경찰은 중앙공안위원회 하에 설치. 중앙공안위원회의 위원을 여당과 야당 또는 입법부·사법부·행정부 또는 의회·사법부·대한변호사협회에서 추천. 자치경찰제도 도입. 경찰 수사권 부여에 대한 찬반의견 존재. 경찰의 중립성 향상을 위해 고위직 경찰은 고시 또는 특별 임용고시 합격자로 임명.	도입된 제도 없음.
치안본부 시대	국무총리 소속하에 국가경찰위원회 설치. 국회에서 국가경찰위원회 위원을 추천. 자치경찰제도 도입.	내무부 소속 하에 경찰위원회 설치 및 외청인 경찰청 설치. 경찰위원회 위원 7인을 내무부장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명.
경찰청 시대	국무총리 소속하에 국가경찰위원회 설치. 경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한. 경찰에 대한 외부기관의 간섭배제. 경찰청장 임기제 자치경찰제도	경찰청장 퇴직 후 정치활동 제한 (위헌결정으로 삭제) 경찰청장 임기제

결국 1950년대부터 시작된 많은 경찰중립화제도 논의의 결과 내무부 소속의 치안본부가 내무부의 외청인 경찰청으로 독립되었고 내무부 산하에 경찰위원회가 설치되었으며 경찰위원회 위원 7인을 내무부장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하게 되었다. 또한 경찰청장 퇴직 후 정치활동을 제한하는 것과 경찰청장의 임기를 2년으로 보장하는 것이 규정되었다.

하지만 이것은 야당이 각 시대별로 일관되게 주장한 것과 같이 국무총리 산하에 공안위원회를 설치하고 경찰청을 공안위원회 산하

에 두어 특정인이 경찰 조직을 좌지우지 못하게 하여야 한다는 주장과 여당과 야당이 위원을 각각 추천하여 경찰위원회를 구성함으로써 중립적인 결정을 할 수 있도록 해야 한다는 주장이 받아들여지지 않은 것이다. 또한 경찰청장 퇴직 후 정치활동을 제한하는 것은 헌법재판소의 위헌결정으로 인해 삭제되었고 경찰청장 임기제는 지켜지지 않고 여전히 경찰청장이 정권의 방패막이 노릇을 하고 있다.

이처럼 경찰 중립화를 위해 도입된 3가지 제도는 형식화되어 실질적인 기능을 못하고 있는 것이다. 1996년 이후에는 제18대 대통령 선거에서 발생한 국정원 댓글 사건에 대한 김용판 서울지방경찰청장의 축소 수사 의혹 전까지 경찰의 정치적 중립이 문제되지 않았고 그 결과 국회에서 경찰중립화 논의가 이루어지지 않음에 따라 경찰 중립화 제도는 여전히 불완전한 상태로 지속되고 있다.

이상의 논의를 종합하면 경찰 중립화 제도는 변화추진자가 강하게 주장함에도 도입되지 않거나 거의 변화하지 않았음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 경찰의 정치적 중립성은 과거 이승만·박정희·전두환·노태우 정권과 비교할 때 진일보한 것은 자명한 사실이다. 이러한 변화에 대해 경찰공무원이 적극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우와 소극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우로 나누어 검토하려 한다.

우선 적극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우는 과거 이승만 정권시기 3·15 부정선거와 같이 경찰이 특정 정당을 위해 선거운동을 하거나 특정 정당을 감시하고 투표함을 바꿔치기하는 등 부정선거 방법으로 선거에 개입 하는 것을 의미한다. 이러한 정치적 중립 훼손 행위에 대해서는 피면접자 모두 현재에는 남아있지 않다는 것에 대해 동의하였다. 피면접자들의 발언을 살펴보면 다음과 같다.

“제가 서울에서 경정 때부터 정보 업무를 하었는데요. 저는 노무현 대통령 시절에서 정보과장을 했기 때문에... 제가 구로 정보과장을

할 때 국회의원 선거가 있었는데요. 국회의원 선거가 가까워지면 서울청 정보에서 지시가 내려옵니다. 선거 관련한 것은 일체 하지 말도록 정보관에게 지시를 하라고요. 각 당 회의에도 절대 출입하지 말라는 지시가 내려옵니다. 예전 같으면 야당 모임 같은데 들어가서 보고서도 쓰고 그랬는데요. 일체 그런 것을 못 쓰게 합니다(A총경).”

“조직이 많이 민주화되었다고 봐야죠. 이제 특정 누구를 사찰하거나 동향을 파악하라고 지시했다고 해도 안 믿기는 게 뭐냐면 그 사람이 그걸 해서 출세할거냐 이거지. 경장·경사·경위급 이런 사람들이 출세해봐야 얼마나 하겠습니까. 위에 사람들이 사적으로 이용하려고 하니까 그런 정치정보가 필요한 것이지. 그런데 요즘에는 인터넷 검색해보든가 지역 신문사에 물어보면 개들이 훨씬 더 자세히 잘 아는 데. 옛날에는 이런 것이 발달하기 전 얘기지. 지금은 분석매체가 엄청 발달했기 때문에 요즘에는 별 의미가 없다(B총경).”

“경찰 내에서 적극적인 중립의무 위반은 이제는 없다고 봐도 무방하겠다. 선거를 조작한다든지 특정 후보를 직접적으로 홍보한다든지 그런 것은 없다. 최근에도 이것에 대한 우려 때문에 전자 개표가 아닌 수 개표를 주장하는 측도 있긴 한데. 어쨌든 나의 30년 경찰 생활을 돌이켜 볼 때 적극적인 중립의무 위반은 없다(이병무 전 총경).

경찰의 적극적인 정치적 중립 훼손이 감소한 것은 제도변화보다는 첫째 경찰 내부 및 정치권의 인식 변화, 둘째 경제 성장 및 시민 의식에 따른 부정선거 양상의 변화, 셋째 경찰 업무의 한계가 구체화된 것, 넷째 경찰 조직의 최고 책임자인 경찰청장의 의지에 따른 것으로 볼 수 있다.

우선 경찰과 정치권의 인식변화는 치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대에 발생한 사건들에 의해 이루어졌다. 3·15부정선거와 4·19혁명 이후 정치 경찰의 숙청과 박종철 고문치사사건을 은폐하는 과정에서 고문행위 가담자가 처벌받는 것을 보면서 경찰 조직의 구

성원들은 선거 개입에 대해 경각심을 갖게 되었고 정치권은 경찰을 이용한 부정선거의 파급력이 매우 크다는 사실을 학습하였다. 또한 이병무 경위의 양심선언 및 경찰대학 졸업생의 중립화 선언을 거치면서 경찰 내부적으로 정치적 중립에 대한 의식이 증대되었다. 다음과 같은 내용은 피면접자의 발언을 통해 확인할 수 있다.

“3·15부정선거 그리고 그것이 4·19혁명으로 이어지는 과정에서 정권이 무너졌고 더 이상 그런 행동을 못하게 되었다. 이것은 경찰 차원에서 나아졌다고 하기보다는 정권 차원의 문제겠지. 그 후에는 박종철 고문치사사건이 아무래도 영향을 미치지 않았나싶다. 이 사건으로 인해 경찰대생의 중립화 선언이 나왔고 경찰관 개개인의 내재적 의식 속에 정치적 중립이 자리 잡는 계기가 되었다. 그로 인해서 관습적, 관행적으로 경찰의 정치적 중립성을 해하는 행동들이 많이 사라졌다(이병무 전 총경).”

“예전에는 개입이 가능했죠. 그런데 요즘에는 부작용이 훨씬 더 크니까. 개입했다는 오해를 받게 되면 힘드니까. 정치권에서도 그런 것에 대해 옛날처럼 수요가 없다고 봐야겠죠(C총경).”

또한 경찰은 수사권 독립 논의에서 경찰에 대해 우위에 서기 위하여 강도 높은 내부개혁을 추진하였고 이를 통한 인식의 변화는 경찰의 정치적 중립을 증대시켰다.

“경찰 쪽에서는 허준영 청장 때 강도 높은 수사권 독립을 요구하면서 경찰 개혁을 내부적으로 굉장히 강화를 했다. 그 중 한 부분이 국민신뢰 제고를 위한 일제 잔재 청산이었다. 옛날부터 이어져 온 잘못된 관행을 고치려고 했다. 맨날 검찰이 경찰을 인권침해기관이라고 호도하니까 이에 대해 반박하기 위해 경찰이 노력했다. 특히 정치적 개입 같은 것을 강하게 개혁했다. 그러면서 정치검찰이라는 논리를 개발해서 검찰을 비판하게 되었다(B총경).”

둘째, 경찰의 적극적인 정치적 중립 훼손이 줄어든 것은 부정선거의 양상이 변화하였기 때문이다. 2004년 4월 15일에 실시된 제17대 국회의원 선거에서 선거법 위반행위는 총 6,402건이었으며 제18대, 제19대 국회의원 선거에서 선거법 위반행위가 점차 감소추세에 있기는 하나 여전히 1,000건 이상으로 많은 수준이다(<표 9>). 이처럼 민주화 이후에도 여전히 선거법 위반행위가 많음에도 불구하고 경찰의 선거개입이 발생하지 않는 것은 과거 이승만 정권 시기 관주도의 선거운동이 이후 박정희, 전두환 정권 시기에는 금권을 통한 선거운동, 노무현 정부 이후에는 일반시민들에 의한 선거운동으로 선거운동 양상이 변화하였기 때문이다.

<표 9> 유형별 선거법 위반행위 : 국회의원 선거 (단위 : 건)

	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대	제19대
금품·음식물 제공	104	100	594	1,057	248	306
불법인쇄물배부 · 불법시설물설치	276	327	1,326	3,057	732	471
의정 및 정당 활동 관련	-	87	105	159	22	17
비방·흑색선전	10	32	101	59	28	80
기타	284	195	891	2,070	914	714
계	674	741	3,017	6,402	1,945	1,588

자료 : 임성식&박영실(2005:78), 제18대·제19대 국회의원선거총람

제11대 국회의원선거에서는 5억을 선거비용으로 사용하면 당선되고 3억을 쓰면 떨어진다는 “5당 3락”이라는 말이 유행하였고 이후 제12대 국회의원선거에서는 “6당 5락”, 제15대 국회의원선거에서는 “10당 5락”이라는 말이 유행하였다(정호집, 2004). 이러한 유행어의 변화는 금권불법선거의 양상이 점차 심각해졌음을 보여준다. 노무현 정부시기부터는 일반시민들에 의한 선거운동양상이 나타났으며 특히 노사모와 같이 동일한 후보자를 지지하는 일반 유권자들이 모여 다양한 형태의 지지운동을 벌이기도 하였다(고오환, 2006).

셋째, 경찰의 적극적인 정치적 중립 훼손이 줄어든 것은 경찰 업무의 한계가 구체화되었기 때문이다. 정보과는 과거에는 사찰과라고 불리면서 정치에 개입하는 경우가 많았다. 하지만 민주화 이후 경찰의 정보기능의 한계가 구체화되어 경찰이 선거나 정치에 개입할 가능성이 낮아졌다. 또한 선거사건에서 검찰이 1차적 수사기관의 역할을 함에 따라 경찰이 수사기능을 통해 정치적 중립을 훼손할 가능성이 낮아졌다. 이는 피면접자의 발언을 통해 확인할 수 있다.

“저랑 C총경님은 정보파트 일선에 오래있어서 아는데 예전에는 선거 관세분석이라고 해서 국회의원이라던가 대통령 선거에서 선거 관세를 분석하기도 했었거든요. 요즘에는 그런 것들을 일체 안 합니다. 그런 것을 만들어 놓으면 누군가가 쓰거든요. ... 요즘에도 정치인 관련해서 일선에서 보고서를 작성하기는 하는데 그것은 순수하게 후보자라던가 주변 인물들 신변보호 차원에서 하는 것이다.(B총경).”

“선거법 정치사건 같은 경우는 어떻게 시스템이 되어 있느냐 하면은, 우리가 일선에서 정치사건을 인지하면 검찰에서 공안사건이라고 하여 무조건 자기들에게 가져오라고 합니다. 사소한 것은 아주 구체적으로 지시를 하지만 통상적으로 경찰이 선관위와 합동해서 인지하였다고 하더라도 검찰이 1차 수사기관이다. 예전이랑 달라가지고, 그래서 정치사건은 검찰이 전담한다고 볼 수 있다(B총경).”

넷째, 경찰 조직의 최고 책임자인 경찰청장이 정치적 중립성의 중요성을 인식함에 따라 적극적 정치적 중립 훼손이 감소하였다. 몇몇의 경찰청장은 취임사 및 신년사에서 공명선거 및 선거에서의 정치적 중립을 강조하였다.

“아울러 지방자치 동시선거·대통령 선거 등 양대 선거에 사전대비를 철저히 해주기 바랍니다. 각종 선거에 엄정한 중립은 물론 어떠한 상황에서든 법에 입각하여 공명정대하게 판단하고 행동해야겠습니다.

(제10대 경찰청장 이팔호 취임사)”

“제18대 총선도 임박해 있습니다. 선거사범은 정당과 지위고하에 관계없이 철저히 예방하고 단속함으로써 공명한 선거문화를 정착시켜야 하겠습니다. (제14대 경찰청장 어청수 취임사)”

“5.31 지방선거 선거사범은 정당과 지위고하를 막론하고 철저히 단속함으로써 깨끗한 선거풍토를 조성하는데도 최선을 다해야 하겠습니다. (제13대 경찰청장 이택순 취임사)”

“6월의 동시 지방선거와 7월 재보궐 선거는 헌정사상 가장 깨끗하고 공정한 선거로 기록될 수 있도록 해야 합니다. 금품 제공과 흑색선전 등 불법선거사범에 대해 보다 철저히 단속할 수 있는 시스템을 마련합시다. 후보자의 신변보호와 투·개표장의 안전도 더욱 철저하게 지켜주기 바랍니다. (2010년 강희락 경찰청장 신년사)”

과거 3·15부정선거나 박종철 고문치사사건 은폐의 경우 경찰청장 주도 하에 조직적으로 이루어졌다는 점을 고려할 때 경찰청장이 경찰의 정치적 중립을 강조하는 것은 경찰의 정치적 중립 확보에 크게 기여할 수 있다.

적극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우와 달리 소극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우는 여전히 일어날 가능성이 많다. 소극적으로 정치적 중립을 훼손하는 경우란 직접적으로 선거에 개입하는 것은 아니지만 업무에 있어서 특정 정당에 유리하도록 하는 것을 의미한다. 이러한 예로는 야당의 자료 요구에 대해서는 소극적으로 대처하면서 여당의 자료 요구에 대해서는 적극적으로 대처한다든지, 국정원 댓글사건에서 수사결과 발표를 특정 정당의 대선에 유리하도록 하는 것을 들 수 있다. 소극적으로 경찰이 정치적 중립을 훼손하는 것에 대해 이병무 전 총경은 다음과 같이 설명한다.

“경찰의 소극적인 중립의무 위반은 현재까지 남아있다. 합법이나 중

립을 가장한 행동들이 실제 많이 있을 수 있다. 예를 들면 선거철에 선거 부정행위가 많이 벌어지는데 경찰관이 범죄 장면을 보고 집권당은 눈감아주고 야당은 그것을 입건하고 그럴 개연성은 얼마든지 있다. 자기 성향에 따라서는 야당은 눈감아주고 여당은 눈감지 않을 수도 있지. 또한 평상시에 국정감사에서 야당 쪽에서 자료 요구하면 알레르기 반응을 일으키고 여당 쪽에서 자료를 요구하면 적극적으로 자료를 제공해 주는 경우도 있다(이병무 전 총경).”

제18대 대통령 선거에서 문제가 된 경찰의 국정원 댓글 축소 수사 사건은 소극적 정치적 중립 훼손에 해당한다. 이 사건은 조직적 차원에서 이루어진 것이 아니라 서울지방경찰청장이라는 개인의 정치적 의도에 의해 이루어졌다는 점에서 3·15부정선거와 차이가 있다. 이러한 사건은 경찰 조직을 청장 1인이 최고책임자가 되어 전권을 가지고 조직을 운영함에 따른 부작용으로 이는 결국 경찰중립화 제도가 불완전하게 제도화되었기 때문이다. 피면접자들은 국정원 댓글 사건에서의 경찰의 행동은 조직적인 것이 아니었다는 점에 대해 일치된 견해를 보였다. 하지만 개인적 차원에서의 일탈이라도 그것이 경찰 조직의 일탈이 될 가능성은 상존한다는 점 또한 지적하였다.

“국정원 댓글 사건의 경우에는 개인적인 그런 것이 아닐까 이렇게 생각합니다. 조직 전체의 선거 개입보다는 개인의 탐욕 때문에 그런 것이지 밑에 경찰들이 적극적으로 행동한 것은 절대 아니다(C총경).”

“국정원 댓글 사건에서 경찰이 조직 차원에서 접근하였다고 보지는 않는다. 그런데 우리 조직 시스템이 서울에서는 서울경찰청장이 전권을 가지고 있다. 지휘관이 직접적으로 말하지 않더라도 밑에서 지휘관의 의중만 읽고 그 쪽으로 가버린다. 그래서 처음에는 조직 차원이 아니지만 청장이 의중을 가지고 어떤 지시를 내리고 이렇게 되어 버리면 조직이 그 쪽으로 가동이 되어 버리는 것이다. 조직의 결정이라기 보다는 청장이 어떠한 정치적 성향을 가지고 접근하느냐에 따라

조직이 완전히 180도 다른 방향으로 간다(이병무 전 총경).”

이와 같은 경찰의 소극적 정치적 중립 훼손 문제를 해결하기 위해서는 경찰중립화 논의에서 매 시기마다 주장되었듯이 국무총리 산하에 경찰에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 공안위원회의 설치, 공안위원회 구성에서 정치적 중립 확보를 위해 여당과 야당 또는 입법부·사법부·행정부에서 각각 위원을 추천하도록 하여야 한다. 그리고 현재 제도화되어 있는 경찰청장 임기제가 실제로 지켜지도록 해야 한다. 궁극적으로는 자치경찰제도를 도입하고 경찰에 수사권을 부여하여 자치경찰과 중앙경찰 사이·경찰과 검찰 사이에 견제와 균형이 이루어지도록 해야 한다.

제5장 결론

제1절 요약

본 연구에서는 경찰중립화제도의 역사적 변화 과정을 치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대로 나누어 분석하였다. 이러한 분석을 위한 연구방법으로 사례연구방법을 적용하였으며 자료 수집을 위해 국회속기록, 국회공청회기록, 언론보도, 연구자료, 경찰편찬역사서 등의 문헌자료와 함께 면접을 사용하였다.

분석틀을 구축하기 위한 선행연구 검토에서는 정치적 중립, 경찰중립화, 제도, 제도변화를 검토하였다. 정치적 중립과 경찰중립화의 다양한 의미를 확인하였고 다양한 제도의 개념과 제도 변화의 기제를 파악하였다. 또한 각 경찰중립화제도가 어떻게 정치적 중립성을 확보할 수 있는지 검토하였다.

이러한 검토 후 본 연구는 경찰중립화제도 변화에 관계하는 영향요인을 거시적 구조와 행위자로 설정하는 분석틀을 설정하였다. 거시적 구조는 정치적 환경을 통해 분석하였으며 행위자는 변화추진자와 변화반대자로 유형화하는 동시에 각 행위자의 주장과 정치적 중립에 대한 인식을 분석하였다. 또한 제도변화는 국회에 제출되고 통과된 법안을 중심으로 분석하였다. 이를 통해 거시적 구조 변화가 어떻게 행위자에게 기회 또는 제약으로 작용하는지 그리고 제도변화에 직접적으로는 어떤 영향을 미치는지와 각 행위자의 행동이 제도변화에 어떻게 영향을 미치는지를 파악하려고 하였다.

구체적인 사례분석의 결과 나타난 경찰중립화제도 변화의 특징은 다음과 같다. 첫째, 여소야대의 거시적 구조 하에서는 경찰 중립화제도 논의가 활발하지만 여대야소의 거시적 구조 하에서는 경찰 중립화제도 논의가 활발하지 않으며 입법 과정에서도 기존에 주장되었던 제도들 중 극히 일부만 제도화 되었다. 둘째, 변화추진자는 주

로 정치적 중립을 정부 정책에 대한 충실한 실현 또는 독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정으로 파악하며 변화반대자는 주로 정치적 중립을 파당적 정치활동 금지로 파악한다. 셋째, 행위자는 거시적 구조 변화에 따라 언제든지 변화추진자에서 변화반대자로 또는 변화반대자에서 변화추진자로 자신의 입장을 변경할 수 있다.

또한 경찰중립화제도 변화를 앞서 제시한 분석틀에 따라 정리하면 다음과 같다. 거시적 구조가 행위자에게 기회 또는 제약으로 작용하였으며 행위자 사이의 타협과 갈등의 결과 경찰중립화제도 변화가 이루어졌다. 이때 거시적 구조는 행위자에 대한 간접적인 영향을 통해 제도변화를 가져오기도 하고 직접적으로 제도변화에 영향을 미쳐 제도변화를 중단시키기도 하였다.

이와 같은 역사적 분석의 결과 경찰중립화제도는 거의 변화하지 않았다. 그럼에도 불구하고 경찰의 정치적 중립은 많이 향상되어 온 것이 사실이다. 이를 설명하기 위해 적극적인 정치적 중립 훼손과 소극적인 정치적 중립 훼손을 나누어 검토하였다. 적극적인 정치적 중립 훼손의 경우 현재에는 거의 나타나고 있지 않으며 그 이유로 첫째 경찰 내부 및 정치권의 인식 변화, 둘째 경제 성장 및 시민의식에 따른 부정선거 양상의 변화, 셋째 경찰 업무의 한계가 구체화된 것, 넷째 경찰 조직의 최고 책임자인 경찰청장의 의지 등을 제시하였다.

이와 달리 소극적인 정치적 중립 훼손은 현재에도 여전히 존재하고 있으며 국정원 댓글 사건이 대표적인 예에 속한다. 이것은 조직적 차원에서 정치적 중립을 훼손한 것은 아니지만 차후 개인의 일탈이 조직적 일탈로 확대될 가능성이 존재한다는 점에서 소극적 정치적 중립 훼손에 대한 대책이 요구된다. 이에 대해 경찰중립화 논의에서 매 시기마다 주장되었듯이 국무총리 산하에 경찰에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 공안위원회를 설치하는 것, 공안위원회 구성에서 정치적 중립 확보를 위해 여당과 야당 또는 입법부·사법부·행정부에서 각각 위원을 추천하는 것 그리고 현재 제도화되어

있는 경찰청장 임기제를 실질적으로 지키는 것을 제안하며 궁극적으로는 자치경찰제도를 도입하고 경찰에 수사권을 부여하여 자치경찰과 중앙경찰 사이·경찰과 검찰 사이에 견제와 균형을 이룰 것을 주장한다.

제2절 연구의 시사점 및 한계

1. 연구의 시사점

본 연구는 경찰중립화제도의 역사적 변화 과정을 치안국시대, 치안본부시대, 경찰청시대로 나누어 분석하였다. 분석 결과 치안국시대부터 도입이 주장되었던 경찰중립화제도는 일부를 제외하고는 여전히 제도화되지 못하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그 이유는 첫째, 거시적 구조의 변화가 제도변화의 계기가 되더라도 제도화가 지연되고, 제도화가 지연되는 과정에서 거시적 구조가 다시 변화하여 제도변화의 계기에서 제약으로 바뀌었기 때문이다. 둘째, 행위자의 입장이 변화추진자에서 변화반대자로 변화하여 경찰중립화제도 변화가 중단되었기 때문이었다.

이를 고려할 때 차후 경찰중립화제도 변화의 논의가 있을 때 보다 경찰의 중립성을 제고하는 제도를 도입하기 위해서는 우선 제도변화가 신속히 이루어지도록 노력해야 할 것이며 이를 위해 제도 논의가 시작되기 전부터 경찰중립화를 위한 논거를 충실히 할 필요가 있다. 또한 여당과 야당과 같은 행위자는 자신의 이해관계에 따라 변화추진자에서 변화반대자로 또는 변화반대자에서 변화추진자로 그 입장을 쉽게 변경할 수 있으므로 경찰중립화로 인해 반드시 이익을 보는 경찰과 국민이 중심이 되어 경찰중립화제도 변화를 주장해야 할 것이다.

또한 분석결과 경찰중립화제도 논의 과정에서 각 행위자는 정치적 중립을 서로 다른 의미로 파악한 상태에서 주장을 전개하였다.

정치적 중립은 ①파당적 정치활동 금지 ②실적에 기반을 둔 인사관리 ③독립적·전문직업적 판단에 입각한 행정 ④정부 정책에 대한 충실한 실현 등 다양한 의미로 이해되는 개념이므로 차후 경찰중립화제도가 논의될 때는 우선적으로 경찰 중립화의 개념에 대해 공통된 인식을 공유하도록 하여야 할 것이다.

2. 연구의 한계

본 논문은 경찰중립화제도변화를 통합적으로 분석하고자 하였으나 다음과 같은 한계점이 지적될 수 있다. 첫째, 거시적 구조와 행위자의 하부요인의 수가 적다는 점이다. 통합적 분석을 위해 거시적 구조와 행위자를 설정하였으나 거시적 구조의 하부요인으로는 정치적 환경, 행위자의 하부요인으로는 변화추진자, 변화반대자만을 설정하여 다양한 초점에서 분석을 진행하지 못하였다.

둘째, 면접의 대상이 한정되어 있다는 점이다. 문헌조사를 통한 연구의 한계를 극복하고 보다 생생한 자료를 얻기 위해 면접을 진행하였으나 면접대상이 특정시기에 근무한 전·현직 경찰관으로 제한되어 다양한 초점에서 분석이 진행되지 못하였다는 한계가 있다.

셋째, 제도를 공식화되고 성문화된 법률과 공식화된 조직으로 파악하였다. 제도는 다양한 의미를 가지며 특히 신제도주의에서는 관행, 관습, 규범, 국가 내부의 권력 집중과 분산 등 보다 광범위하게 파악함에도 본 연구에서는 분석의 최협의의 제도인 성문화된 법률과 공식화된 조직으로만 파악하여 제도변화의 일부분만을 분석한다는 한계가 있다.

참고문헌

국내연구논문

- 고오환. (2006). 한국의 불법 선거 운동에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원
- 구현우. (2009). 역사적 제도주의와 비교정책연구-제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로. 한국정책학회보, 18(2), 37-73.
- 구현우. (2012). 제도변화의 통합적 접근. 국정관리연구, 7(2), 69-109.
- 김경희. (2013). 의료관광정책의 제도적 변화 분석: 점진적 제도변화 모형을 중심으로. 박사학위논문. 한양대학교 대학원
- 김병섭. (2002). 부패방지위원회의 독립성. 행정논총, 40(4), 25-54.
- 김원중. (2007). 경찰위원회의 성격과 운영 실태 검토. 한국정책연구, 7(1), 1-14.
- 김윤권. (2004). 중국 국무원(國務院)의 변화와 그 요인에 관한 연구 : 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교 대학원
- 김윤권. (2005). 제도와 정책연구: 제도변화의 통합적 접근-역사적 신제도주의를 중심으로. 한국정책학회보, 14(1), 299-329.
- 김태은. (2011). 일반논문: 두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로. 한국행정학보, 45(2), 27-57.
- 노명순. (2006). 대학입학정책 변화요인의 역사적 신제도주의적 분석. 교육행정학연구, 24(3), 241-264.
- 라영재 & 김형성. (2008). 국무총리 제도변화의 신제도주의적 분석. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2008(단일호), 1-20.
- 박기석. (2001). 자치경찰제 도입에 따른 과제와 대책. 한국지역사회

학회전국학술대회 발표논문집, 121-131.

박운규. (2008). 한국의 경찰위원회 제도 개선방안에 관한 연구. 한국경찰학회보, 10:(3) 207-237.

박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 행정논총, 49(4), 25-50.

배응환. (2001). 환경변화, 제도변화 그리고 정책변화 : 신제도주의 접근방법을 중심으로. 행정논총, 39(2), 103-139

신환철 & 손봉선. (1997). 한국 경찰의 중립화 방안. 사회과학연구, 23(단일호), 183-201.

심익섭. (2004). 경찰지방자치 도입방향. 지방분권 제17포럼, 한국정책지식센터.

안갑준. (1963). 졸업논문 (卒業論文): 경찰중립화 (警察中立化) 의 방책 (方策). 국방연구 (국방대학원), 15(단일호), 171-244.

안영훈 & 강기홍. (2008). 자치경찰제 확대 및 강화 방안. 연구보고서, 414(단일호), 1-275.

오석홍. (1992). 특집/선거와 공무원 정치적 중립: 공무원 정치중립, 왜 필요한가. 지방행정, 41(469), 13-20.

윤건수 & 한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 행정논총, 50(3), 237-261.

윤정수. (2009). 일반논문: 한국 소프트웨어 (SW) 산업정책 변화의 사례연구: 제도변화의 기제 (mechanism) 를 중심으로. 한국행정학보, 43(2), 73-96.

이관희. (2000). 한국경찰의 자치경찰제 도입 방안. 한국공안행정학회보, 9(단일호), 1-36.

이동희. (2005). 형사사법 개혁동향과 경찰검찰의 역할변화. 경찰학연구, 9, 45-71

이상원. (2013). 일반논문: 한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선 방안. 한국경찰학회보, 42(단일호), 173-199.

- 이창무. (2008). 경찰의 신제도화 필요성에 관한 고찰: 경찰법 개정을 중심으로. 한국공안행정학회보, 30(단일호), 141-169.
- 이황우. (1995). 지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구. 한국공안행정학회보, 4(단일호), 1-30.
- 임성식, & 박영실. (2005). 선거사범 처리실태와 개선방안. 형사정책연구원 연구총서, 9-133.
- 임재홍. (2006). 일반: 공무원의 정치적 중립의무 비판-미국 공무원 법제와의 비교법적 검토. 민주법학, 32(단일호), 241-268.
- 정상완. (2001). 한국경찰제도의 역사적 변천과 운영체제. 한국행정사학지, 10(단일호), 285-311.
- 정재명 & 최승제. (2010). 일반논문: 공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로. 한국행정논집, 22(2), 479-509.
- 정재진. (2010). 연구논문: 재정분권 실행 수단의 변화에 관한 연구: 통합적 제도 접근방법의 적용. 정부학연구, 16(1), 117-154.
- 정호집. (2013). 선거운동 규제정책의 순응확보방안에 관한 연구 : 국회의원선거를 중심으로. 석사학위논문. 고려대학교 정책대학원
- 조흥순. (2006). 대학구조조정 정책의 제약요인에 관한 역사적 신제도주의적 접근. 교육문제연구, 25, 167-199.
- 최동훈. (2012). 한국 공무원의 정치적 중립 개념 인식. 주관성연구, (24), 63-83.
- 최응렬. (1996). 논문: 경찰의 정치적 중립화 방안에 관한 연구 - 경찰법제를 중심으로. 한국공안행정학회보, 5(단일호), 256-283.
- 하태수. (2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로.
- 한건우. (1999). 지방자치작용의 대상으로서 지방자치단체의 사무. 연세법학연구, 6(2), 27-49.

국내 단행본

- 강준만. (2003a). 「한국현대사산책:1980년대편 1권」. 인물과사상사

- 강준만. (2003b). 「한국현대사산책:1980년대편 2권」. 인물과사상사
- 강준만. (2003c). 「한국현대사산책:1980년대편 3권」. 인물과사상사
- 강준만. (2003d). 「한국현대사산책:1980년대편 4권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004a). 「한국현대사산책:1950년대편 1권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004b). 「한국현대사산책:1950년대편 2권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004c). 「한국현대사산책:1950년대편 3권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004d). 「한국현대사산책:1960년대편 1권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004e). 「한국현대사산책:1960년대편 2권」. 인물과사상사
- 강준만. (2004f). 「한국현대사산책:1960년대편 3권」. 인물과사상사
- 강준만. (2006a). 「한국현대사산책:1990년대편 1권」. 인물과사상사
- 강준만. (2006b). 「한국현대사산책:1990년대편 2권」. 인물과사상사
- 강준만. (2006c). 「한국현대사산책:1990년대편 3권」. 인물과사상사
- 김성수, 이운주, 박기남, 박영대, 강욱, 김석범, 성홍재, 백창현. (2013). 「한국경찰사」. 경찰대학
- 강용길, 김석범, 백창현, 이종화. (2011). 「경찰학개론 I」. 경찰공제회
- 경찰대학십년사편찬위원회. (1991). 「경찰대학10년사」. 경찰대학
- 경찰사편찬위원회. (1995). 「경찰50년사」. 경찰청
- 경찰사편찬위원회. (2006). 「한국경찰60년사」. 경찰청
- 내무부치안국. (1973). 「한국경찰사Ⅱ」. 내무부치안국
- 박연호 & 오세덕. (2004). 「현대조직관리론」. 박영사
- 오석홍. (2005). 「인사행정론」. 박영사.
- 유종해, 김영섭, 정정길, 이종범. (1996). 「21세기 한국행정론」. 박영사
- 이영조. (2005). 「행정학원론」. 학유출판사
- 이상안. (1996). 「현대 경찰행정학」. 형설출판사
- 이황우. (2005). 「경찰행정학」. 법문사.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2012). 「정책학원론」. 대명출판사

정하중. (2013). 「행정법개론」. 법문사
 허남오 & 이승주. (2005). 「한국경찰제도사」. 지구문화사.
 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과쟁점」. 다산출판사.
 행정개혁위원회. (1989). 「행정개혁에 관한 건의」. 행정개혁위원회.

국내언론기사

동아일보.(1953. 5. 12). 경찰법안 국무회의의결
 경향신문.(1956. 5. 4). 선거책임제를 지시
 동아일보.(1959. 4. 28). 경찰중립화규정 민주당 정책상위 개헌요강심
 의진척
 동아일보.(1959. 7. 8). 경찰중립화입법 한부의장이 반대
 동아일보.(1959. 10. 22). 「국정감사」 대에 오른 최내무행정
 동아일보.(1960. 3. 4). 경찰관 및 공무원에 지령된 부정선거감행방법
 민주당 발표
 조선일보.(1960. 5. 2). 경찰중립화와 제선거법 개정. 두 기초위 구성
 동아일보.(1960. 5. 10). 총경급이동에 고민
 경향신문.(1960. 5. 21). 운영은 합의체로 - 「경찰중립화법안」 공청회
 동아일보.(1961. 3. 16). 구약의 요인은 불식 못 돼 새 전진 위한
 삼·일오가 되도록
 경향신문.(1961. 4. 22). 야측서 정면반대
 경향신문.(1962. 3. 20). 63년기본정책발표 최고회의
 동아일보.(1963. 1. 11). 행정민주화도모
 동아일보.(1964. 3. 18). 엄내무담 경찰중립화계획없다
 동아일보.(1964. 5. 13). 「경찰중립화」 입법을 추진
 경향신문.(1965. 2. 22). 민정당 전당대회속개
 동아일보.(1988. 1. 26). 「경찰중립화」 자성의 소리
 경향신문.(1988. 8. 26). 행개위 「경찰중립」 토론회 주제 발표내용
 한겨레.(1989. 4. 30). 경찰 내부서도 중립 주장

동아일보.(1991. 2. 6). 여야 실무협상 결렬 배경과 전망(초점)
 동아일보.(1991. 2. 7). 경찰법안 내무위 변칙통과/법사위 본회의 상
 정 일단 유보
 국민일보.(1996. 5. 20). 대권가도 「장애물 제거」 주력/국민회의 「4
 대 과제」 추진배경
 한겨레.(1996. 6. 30). 파행정국 풀 실마리 보인다. /국민회의 ‘검경’표
 현 대응 따라 판가름
 세계일보.(1996. 7. 6). “경찰 중립화 반대”/박일룡 청장 밝혀
 서울신문.(1996. 7. 7). “경찰중립 현행법에 이미 보장”/박일룡 경찰
 청장 야 주장 반박배경
 한국일보.(1996. 7. 31). 여야, 제도개선특위 “동상이몽”/「여당」 프
 리미엄 첨예 대립
 경향신문.(2003.3.12). [경찰이야기] ‘두 선장’ 경찰공백 연례행사?’

외국문헌

Blom Hansen, J. (1997). A ‘new institutional’perspective on
 policy networks. Public administration, 75(4), 669-693.
 Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (Eds.). (2001). The rise of
 neoliberalism and institutional analysis. Princeton University
 Press.
 Hall, P. A. (1986). Governing the economy: The politics of state
 intervention in Britain and France.
 Hall, P. A. (1992). The movement from Keynesianism to
 monetarism: Institutional analysis and British economic policy in
 the 1970s. Structuring politics: Historical institutionalism in
 comparative analysis, 90-113.
 Hall, P. A. & Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties
 of capitalism. Socio-Economic Review, 7(1), 7-34.

- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. *International Organization*, 42(01), 219-243.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(04), 1057-1073.
- Knight, J. (2001). THE MECHANISMS OF INSTITUTIONAL CHANGE. The rise of neoliberalism and institutional analysis, 27.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics* 16: 223-46
- Krasner S. D. (1988). Sovereignty an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Levitan D. M. (2007). The Neutrality of the Public Service. *Public Personnel Administration and Labor Relations*, 13~20.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3-32.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*, 78(03), 734-749.
- Orren, K. & Skowronek, S. (1994). Beyond the iconography of order: Notes for a new institutionalism. *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*, 311-30.
- Orren, K. & Skowronek, S. (1996). Institutions and intercurrent: theory building in the fullness of time. *Political Order*, 111-146.
- Sossin, L. (2005). Speaking truth to power? The search for

bureaucratic independence in Canada. *University of Toronto Law Journal*, 55(1), 1-59.

Thelen, K. A., Longstreth, F. & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, 1-32.

Thompson, D. F. (1985). The possibility of administrative ethics. *Public administration review*, 555-561.

West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2), 147-160.